

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE
GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE
ET LA
LUTTE DES PARTIS EN ITALIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 17 janvier 1911, à 1 h. 1/2

PAR

Paul PENCIOLELLI

Président : M. CHAVEGRIN, professeur

Suffragants { MM. LARNAUDE, professeur
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé

PARIS

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, rue Soufflot et 12, rue Toullier

1911

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551628_0063

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE
GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE
ET LA
LUTTE DES PARTIS EN ITALIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 17 janvier 1911, à 1 h. 1/2

PAR

Paul PENCIOLELLI



Président : M. CHAVEGRIN, *professeur*
Suffragants { MM. LARNAUDE, *professeur*
 GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *agrégé*

PARIS

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, rue Soufflot et 12, rue Toullier

1911

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs .

LE GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE

ET LA

LUTTE DES PARTIS EN ITALIE

PRÉLIMINAIRES

Les théoriciens du droit constitutionnel rangent l'Italie parmi les pays à gouvernement parlementaire ou de cabinet. Effectivement, la Péninsule semble bien en être dotée et obéir à ses règles pour tout ce qui a trait aux rapports des pouvoirs publics entre eux. Mais en se livrant à une étude approfondie de la constitution et des mœurs politiques du pays, on s'aperçoit que le gouvernement parlementaire n'y existe qu'imparfaitement. En tous cas, il est loin du degré de perfection qu'il a atteint en France et surtout en Angleterre.

Sans doute, la responsabilité ministérielle devant le Parlement, l'irresponsabilité absolue du souverain, le droit de dissolution de la Chambre des députés, toutes choses qui constituent l'essence même du gouvernement de cabinet sont admises par la constitution. Mais d'un autre côté, l'absence de partis organisés ou même

suffisamment délimités, des raisons d'ordre historique touchant la formation encore récente de l'unité, enfin l'existence d'une bureaucratie toute puissante et forcément irresponsable, traditionaliste et pour ainsi dire inamovible, suffisent à fausser en grande partie le jeu de ce gouvernement de cabinet. Il existe en droit, le statut fondamental de 1848 en ayant édicté — assez vaguement du reste — les règles principales ; il existe moins en fait, la situation particulière de l'Italie en ayant altéré le parfait fonctionnement.

HISTORIQUE

De 1797 à 1848, on compte 23 constitutions ou statuts ayant eu force de loi dans les différents États de la Péninsule italique (1). Peu de pays peuvent se vanter d'un pareil luxe de monuments constitutionnels. Monuments périssables, ajouterons-nous, puisqu'aucun n'a survécu à l'exception du statut fondamental du Piémont octroyé par Charles-Albert à ses sujets et auquel il était réservé une carrière très brillante : il devait en effet devenir la constitution du royaume d'Italie.

La façon dont il a été rendu applicable aux différentes parties de cet État nouveau qui se créait par de

1. Voir leur énumération dans *Daresté, Constitutions*, t. I, p. 597.

successives juxtapositions de provinces, est assez curieuse. Quand le traité de Villafranca eut fait surgir une nouvelle puissance en Europe, Victor-Emmanuel et Cavour ne songèrent ni à lui donner une constitution ni à demander au pays de s'en donner une. La maison de Savoie ayant été à la fois le premier artisan et le bénéficiaire de l'unité, étendit simplement au royaume agrandi la constitution accordée quelques années auparavant au Piémont ; mais le royaume ne fut pas appelé à en bénéficier d'un coup et dans toutes ses parties. Le statuto fut accordé aux différentes provinces après que des plébiscites l'eurent accepté, par 12 décrets et lois s'échelonnant du 7 décembre 1859 au 3 décembre 1870.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LE STATUT

Pas plus en Italie qu'ailleurs, il ne faut chercher dans la constitution un exposé complet de droit public. *Lo statuto o Patto sociale*, écrit M. Pierantoni, *ne tutto dice ne tutto esclude* (1). Le statut se borne à exposer à grands traits les rapports qui régissent les pouvoirs publics entre eux et il serait insuffisant à lui seul à nous faire connaître le fonctionnement politique du royaume. Il présente du reste beaucoup de lacunes, encore qu'il ait été préparé par un homme d'Etat de très grande

1. Pierantoni, *Trattato di Diritto Costituzionale*.

valeur, Massimo d'Azeglio. Mais les constitutions ne peuvent tout prévoir : à l'usage, elles laissent voir leurs défauts et leurs lacunes. Et des usages s'établissent qui viennent corriger les imperfections de la loi écrite ; ils finissent par avoir la même force que s'ils avaient été formellement spécifiés. L'Italie n'a pas échappé à cette loi, somme toute bienfaisante, de droit constitutionnel.

Le statuto du 4 mars 1848 apparaît comme une combinaison de la charte française et de la constitution belge. Il n'y est nullement question de souveraineté du peuple. La responsabilité ministérielle y est à peine ébauchée et reste dans le vague, mais il présente un caractère fortement libéral ; le roi de Piémont était obligé de suivre le mouvement qui se propageait dans toute l'Europe et de s'abstenir de tout acte qui aurait pu être interprété comme une tentative de gouvernement personnel. L'indépendance italienne se préparait au nom de la liberté contre l'oppression tyrannique des Habsbourg,

Constitution octroyée, il ne contient pas de règles de procédure de revision. Mais cette constitution a été à différentes reprises amendée, corrigée non seulement par les usages — dont la force ne fait de doute pour personne — mais par des lois ordinaires. Aussi, faut-il faire abstraction des idées françaises quand on étudie les lois constitutionnelles italiennes. Chez nous, la distinction entre lois constitutionnelles et lois ordinaires est très fortement caractérisée ; deux pouvoirs différents pré-

sident à leur confection respective et les premières ont une prédominance marquée sur les secondes. En Italie, rien de tout cela ; la loi ordinaire modifie, supprime même la loi fondamentale. Sans doute, on ne change pas aussi facilement les prescriptions du statut que celles des lois ordinaires et cela à cause du respect que l'on a pour les règles qui constituent l'essence même du gouvernement de la nation. Les changements à y apporter sont l'objet de plus longues réflexions et les réformes plus mûrement étudiées, mais la procédure suivie est celle qui règle la puissance législative de tous les jours (1).

1. Parmi les dispositions du statut ainsi abrogées, citons les articles 177 sur le drapeau national ; 19 sur la dotation de la couronne ; 28 sur l'autorisation préalable des évêques pour l'impression des bibles ; 76 sur la garde nationale, sans parler de ceux tombés en désuétude.

PREMIÈRE PARTIE

LES PARTIS EN ITALIE

Pas de lignes de démarcation entre les différents partis. — La Chambre actuelle. — Voix recueillies aux élections de 1909. — Les programmes au moment de ces élections. — Conservateurs : constitutionnels ministériels ; constitutionnels d'opposition ; catholiques. — Démocrates : gauche démocratique ; radicaux ; républicains ; socialistes. — Blocs. — Faiblesse du contingent électoral. — Conduite des partis vis-à-vis du gouvernement.

Une des conditions essentielles du fonctionnement régulier du gouvernement parlementaire est l'existence de deux grands partis : un parti d'avant-garde ou de progression et un parti de conservation, se succédant alternativement au pouvoir. Le premier fait toutes les réformes hardies et est obligé de céder la place aux conservateurs quand il menace d'aller trop loin dans la voie où il s'est engagé. La tâche de ceux-ci est, tout en empêchant la marche en avant, de maintenir l'œuvre accomplie par leurs prédécesseurs, de laisser s'accli-

mater les réformes votées; ils ne doivent jamais revenir en arrière, détruire ce qui a été fait; tout en empêchant qu'on n'accentue davantage le sens de progressivité, ils ne doivent jamais, en un mot, faire œuvre de réaction.

Puis, quand le besoin de réformes nouvelles se fait sentir, une fois de plus, ils cèdent le pouvoir au parti avancé. Celui-ci ne tarde pas à préconiser des mesures qui paraissent dangereuses et est obligé de rentrer dans le rang pour céder la place au parti conservateur. Et ainsi de suite.

Ce système navette a l'avantage d'assurer le progrès fatalement, le faisant d'une façon lente, mais sûre. Il a fait la force de l'Angleterre et est assurément la cause principale du développement merveilleux qu'ont pris dans ce pays les institutions parlementaires.

L'Italie est loin d'un pareil état de choses. M. Balbo (1) explique cette différence entre les deux pays de façon au moins curieuse; le chapitre de son livre où il étudie la question pourrait s'intituler: « De l'influence de l'architecture des salles de séances sur la formation des partis. » — « Le camere materiali o sali, écrit-il, in che si adunano i pari e i deputati sono edificate nella forma quadrilunga delle antiche basiliche e sedendo a un capo il presidente, sedono poi all' uno ed all' altro lato i

1. Balbo, *Della Monarchia rappresentativa in Italia*. Florence, Monier, 1857.

membri tutti dell assemblea..... Così i membri seggono per forza tutti a destra overa a sinistra; non vie possibilità nemmeno materiale di far centro all uso continentale. All incontro in Francia e tra noi prevalse quella infelice architettura semi-circolare la quale ha per vero dire il vantaggio di raccogliere e concentrare la voce, vantaggio inutilissimo ai metalli di voci meridionali ma che trar seco un primo inconveniente d'essere forma teatrale e quello molto più grave di dar luogo a quei centri, centri destro e sinistro, centri quarto a destra, e quarto a sinistra quasi rosa di venti e di tempesta. »

Si la recherche du pourquoi des choses n'était pas vaine, non seulement dans les sciences politiques, mais même dans des sciences autrement exactes, on pourrait trouver d'autres raisons à ce phénomène de la multiplicité extraordinaire des partis. Qu'il suffise de dire qu'au fur et à mesure que les idées se développent, tous les problèmes se compliquent, leur solution en devient moins aisée et c'est pour cela que l'on voit éclore toute une série de théories nouvelles avec leurs défenseurs respectifs.

Ce qu'il faut surtout regretter pour l'Italie, ce n'est pas l'absence de deux partis fortement organisés, c'est surtout la confusion extrême qui règne entre les différents partis : ce qui les guide, ce ne sont pas telles ou telles considérations politiques mais plutôt des considérations personnelles. Dans leurs relations avec le minis-

tère, la cause prédominante de la conduite à tenir est la présence ou l'absence d'un de leur membres dans le cabinet, à tel point qu'outre les appellations ordinaires, on a eu, en plus, des appellations de groupes rappelant l'homme qui les dirige; c'est ainsi qu'ont existé les Rudiniani (*li Riduni*), les Crispini (*Crispi*); pour les groupes d'extrême-gauche, les Sacchiani (*Sachi*) et Turatiani (*Turati*) (1), et qu'existent encore aujourd'hui, les Giolittiani (*Giolitti*), très puissants, et dont il est plus question que jamais lors de la formation des cabinets.

La discussion et le vote des lois Siccardi qui supprimaient le droit d'asile dans les couvents, les privilèges des clercs de n'être pas cités en justice laïque, les pénalités contre le travail des jours de fête et qui défendaient l'acquisition des biens de mainmorte sans autorisation de l'État, permirent une première classification des partis: d'un côté, l'extrême droite absolutiste et ecclésiastique opposée à la constitution; de l'autre, l'extrême gauche démocratique hostile à la dynastie. Entre les deux, la grande masse constitutionnelle dynastique, divisée en deux groupes: la droite, parti conservateur rallié à la constitution, le centre gauche détaché du parti démocratique et devenu un parti de bourgeoisie libérale anti-

1. Signalons qu'en France, pendant assez longtemps, le parti socialiste a compté des Guesdistes des Jauressistes, des Broussistes, appelés ainsi non parce qu'ils se laissaient diriger par leurs chefs, mais plutôt parce qu'ils se sentaient attirés par les conceptions spéciales de ces hommes.

cléricale. Avec les succès de la monarchie italienne, les partis extrêmes firent des pertes sensibles ; la droite gouverna jusqu'en 1876, date à laquelle le pouvoir passa à la gauche qui l'a toujours gardé depuis (1).

C'est de cette époque que date une série de luttes personnelles et d'intrigues parlementaires : la gauche s'est fractionnée en groupes de députés attachés par des liens d'amitié ou de clientèle à un chef ; ne pouvant s'entendre pour occuper le ministère tous à la fois, ils se sont disputés pour l'avoir, les groupes dont les chefs sont au pouvoir formant le parti ministériel, ceux dont les chefs en sont exclus formant le parti d'opposition.

*
* *
*

La composition de la Chambre des députés (2) élus aux élections de 1909 est la suivante : 336 constitutionnels ministériels, 36 constitutionnels d'opposition, 10 constitutionnels indépendants, 16 catholiques, soit un total de 398 sièges conservateurs ; 45 radicaux,

1. Seignobos, *Histoire politique de l'Europe contemporaine*, p. 327 et suiv.

Pour l'historique des partis en Italie, voir un article de M. Zanichelli, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Vienne, dans la *Revue du Droit public*, avril 1897.

2. Nous empruntons ces détails et ceux qui suivront à l'excellent opuscule de M. Schiavi, *Programmi votî ed eletti nei comizi politici del 1909*. Turin, Societa editrice nazionale. M. Schiavi jouit, de l'autre côté des Alpes, d'une légitime notoriété pour tout ce qui concerne la statistique électorale.

24 républicains et 41 socialistes, soit un total de 110 sièges démocratiques. Si on se reporte à la répartition géographique des sièges, on se rend compte qu'un des faits les plus caractéristiques de la fin du xix^e siècle et du commencement du xx^e, le développement des idées avancées dans les centres urbains, se vérifie en Italie. C'est ainsi que les conservateurs sont en très grande majorité dans les milieux ruraux, tandis que les partis populaires sont victorieux dans les villes ; ces derniers détiennent 21 sièges, soit 19,5 0/0 de leur effectif total dans les 10 villes dépassant 100.000 habitants, contre 26 seulement, soit 6 0/0 de leur effectif total, aux conservateurs.

Si on passe aux voix recueillies par les différents candidats on a les chiffres suivants :

Constitutionnels ministériels..	995.290	Radicaux....	181.242
--- indépendants..	41.213	Républicains..	81 461
— d'opposition..	108.029	Socialistes...	347.615
Catholiques	73.015		
	1.217.547		610.318

Le total du nombre de voix obtenues par les deux partis, conservateur et démocrate, est loin d'être proportionnel au nombre de sièges qu'ils détiennent respectivement. Avec 2 fois plus de voix, les conservateurs ont 3 fois 1/2 plus de sièges et naturellement les démocrates réclament la péréquation des circonscriptions électorales, l'abolition du système majoritaire qui

leur est très défavorable, particulièrement aux socialistes, résolus partisans de la représentation proportionnelle.

Les élections de 1909 qui devaient se faire exclusivement sur une politique d'affaires, étaient peu propres à une classification précise des partis. Dans son manifeste, le président du conseil, Giolitti, préconisait la loi empêchant les grèves dans les services publics et l'agriculture, le règlement des concessions de houille blanche, le reboisement, le perfectionnement des services postaux, enfin une politique extérieure faite d'alliances et d'amitiés. Il répondait ainsi aux aspirations des constitutionnels ministériels.

L'opposition constitutionnelle, avec M. Sonino comme porte-parole, demandait aux électeurs de se prononcer en faveur de l'augmentation des dépenses militaires pour assurer la sécurité du pays et d'un contrôle effectif des finances; elle réclamait également la défense des classes laborieuses *all infuori delle vane utopie* et la socialisation progressive de certains services.

Pendant très longtemps, les catholiques ont respecté la formule *ne elettori, ne eletti* mais depuis une dizaine d'années un mouvement s'était dessiné contre cette conduite. Et le Vatican, sans abroger expressément le non expedit, laissa en 1904 se poser des candidatures nettement catholiques : trois sièges furent conquis. Depuis, le pape a admis les candidatures catholiques

dans les collèges aux trois conditions suivantes : il faut 1° qu'il y ait un candidat anti-clérical militant ; 2° qu'il n'y ait pas contre ce candidat un candidat de l'ordre donnant de sérieuses garanties de ne pas combattre la religion ; 3° enfin, qu'il y ait dans la lutte de fortes chances de réussite du candidat anticlérical, au cas où les catholiques s'abstiendraient de prendre part au vote, ou de défaite de ce même candidat si les catholiques participaient à l'élection. Pourquoi toutes ces précautions ? Pourquoi ne pas autoriser la lutte, l'encourager même dans toutes les circonscriptions ? C'est que la papauté n'a pas pardonné à l'Italie la prise de Rome. Elle ne veut pas être considérée comme acceptant le fait accompli, en permettant à ses fidèles de se présenter en nombre suffisamment considérable pour avoir une part de responsabilité dans le gouvernement du pays. A la vieille formule *ne elettori, ne eletti*, on a substitué celle de « catholiques députés » et non « députés catholiques ».

De ces discussions est sorti un parti nouveau, celui des démocrates chrétiens, qui réussit à faire élire aux dernières élections l'abbé Muri excommunié.

Tels sont les partis à l'exception du dernier que l'on pourrait appeler les partis de droite ou les conservateurs.

De l'autre côté, on trouve d'abord les radicaux formant le groupement le plus nombreux des partis populaires par le nombre, mais dont la politique est comme

celle des constitutionnels imparfaitement claire. Les républicains et les socialistes, au contraire, ont un caractère propre très accentué ; ils sont du reste les uns et les autres fortement organisés, ayant leurs adhérents réunis en sections, leurs congrès périodiques et leurs journaux : l'*Avanti*, il *Tempo*, il *Lavoro*, la *Giustizia*, la *Provincia di Mantova* pour les socialistes, la *Ragione* pour les républicains.

On peut ajouter un dernier groupe, celui de la gauche démocratique, comprenant une trentaine de députés mais qui n'a même pas trouvé le temps d'exposer son programme. Cela ne l'a pas empêché de revendiquer hautement sa part de portefeuilles lors de la constitution du ministère Luzzatti (1).

Comment ces partis se comportent-ils en période électorale ? Dans ces dernières années, il s'est formé ce qu'on a appelé des blocs. Le mot, à coup sûr, et la chose, peut-être, ont été importés de France. En 1900, ce sont les partis populaires qui s'allient les uns aux autres ; en 1904, il y a une coalition de tous les partis contre les socialistes. Il y a quelques mois à peine on en était revenu à l'entente entre les partis avancés. Mais cette entente est de nouveau en train de se rompre. On a pu découvrir les signes avant-coureurs de la rupture au mois de juillet 1910, à propos d'une élection complémentaire dans le premier collège de Rome. Le

1. Voir le *Corriere della Sera*, l'*Avanti*, la *Tribuna* d'avril 1910.

siège vacant avait été occupé par un républicain : un républicain, un radical, un socialiste en même temps qu'un constitutionnel briguaient la succession. Entre radicaux, républicains et socialistes, les polémiques furent très ardentes et empreintes de la courtoisie habituelle aux polémiques électorales. Toute la presse de la Péninsule s'en occupa.

Et nulle entente ne put être possible au second tour. Après la victoire du candidat socialiste, l'*Avanti* d'un côté, la *Ragione* de l'autre proclamèrent que la scission était complète.

Les choses en étaient là quand le Congrès national du parti socialiste s'est réuni à Milan en septembre 1910. L'ordre du jour Turati, approuvé par le Congrès à la séance du 23 septembre, consacre la rupture : « Le Congrès — considérant que les alliances électorales, si elles ne sont pas justifiées par des motifs exceptionnels et si elles tendent à s'ériger en système, diminuent par l'illusion de bénéfices restreints et éphémères la force et le caractère du parti, en établissant des situations politiques artificielles en contraste avec les exigences de la lutte de classes — invite les sections à se pénétrer des dangers du maintien de la politique des blocs, surtout quand dans le parti et les organisations prolétariennes s'insinue l'influence de corporations totalement étrangères à l'esprit de la lutte de classes (1). »

1. L'*Avanti*, du 24 septembre 1910.

Déjà, au Congrès de Florence, tenu en avril 1910, le républicains s'étaient occupés de la tactique électorale et avaient pris les décisions suivantes : présenter des candidats partout où il y a des chances de succès ; ailleurs, le parti est libre d'appuyer ou non les candidats d'extrême gauche à condition qu'ils acceptent le suffrage universel et la politique anticléricale en même temps que les mesures d'ordre financier, militaire et d'instruction publique propres à augmenter la puissance de l'État (1).

Les républicains n'ont du reste pas manqué de relever le défi des socialistes. Dès le 24 septembre, la *Ragione* écrivait que si les socialistes s'imaginaient par leur attitude causer des dommages politiques au parti républicain, ils se trompaient et que celui-ci ne manquerait pas de faire ses affaires tout seul. Enfin, le comité central du parti républicain a adopté, dans sa séance du 6 novembre 1910, l'ordre du jour suivant : « Le comité — considérant que le Congrès national du parti socialiste a fait acte d'hostilité envers le parti républicain — proclame la nécessité pour ce parti d'affirmer toujours sa propre personnalité politique et décide que les sections du parti, dans les limites de l'autonomie adoptée par les congrès, ne doivent pas hésiter à se détacher des blocs déjà formés et à s'abstenir de con-

1. Voir la *Ragione*.

tracter de nouvelles alliances là où on ne rencontre pas des déclarations explicites et des engagements précis des socialistes, en opposition avec l'ordre du jour adopté au Congrès de Milan (1). »

La rupture paraît donc complète. Il faut dire que les blocs ne sont pas, du fait même de leur essence, durables ; ils ne sont guère possibles que quand il s'agit de faire aboutir certaines catégories de grandes réformes comme la lutte contre l'Église en France ou la lutte pour la liberté en 1900 en Italie (2). Sans doute, radicaux, républicains et socialistes ont quelques points de commun, quelques aspirations identiques sur lesquelles ils peuvent s'entendre, mais par ailleurs leurs conceptions respectives sont trop différentes pour qu'ils puissent former une alliance constante.

* * *

Le contingent électoral en Italie est ridiculement faible ; il atteint à peine 8,64 0/0 de la population, venant après celui du Portugal et de la Serbie et se classant seulement, en Europe, avant celui de la Suède et de la Hongrie. Il est de 8,9 0/0 dans le Centre, de 11,13 0/0 dans le Nord, avec le maximum de 13,38 0/0 dans le Piémont, et 6,49 0/0 dans le Sud pour atteindre ensuite 5,26 et

1. La *Ragione*, du 7 novembre 1910.

2. Schiavi, *op. cit.*

4,70 0/0. On rencontre les proportions extrêmes dans les deux collèges de Triglio (province d'Alexandrie), 21,46 0/0, et de Nicosia (Catane), 3,26 0/0. Sur une population de 33.911.458 habitants dont 8.711.512 personnes majeures, il y a 4.831.530 hommes *alfabeti*, c'est-à-dire sachant lire et écrire, condition indispensable pour être inscrit sur les listes électorales (1).

Deux millions 930.473 sont électeurs et 1 million 903.687 seulement ont voté aux élections législatives de 1909. Et encore y a-t-il eu augmentation du corps électoral. Grâce à une plus grande diffusion de l'instruction élémentaire et grâce aussi à l'organisation et à la propagande des partis avancés, un plus grand nombre d'individus se sont intéressés aux luttes politiques et y ont contribué.

Mais il faut reconnaître que la conscience sociale est très peu développée en Italie dans les hautes classes, et que la population ouvrière est sans cesse en agitation à cause de sa mauvaise situation économique et de son peu de développement général (2). A tel point que le rapporteur de la Junte des élections pouvait écrire ces mots stupéfiants dans son rapport concluant à l'invalidation pour la troisième fois du prince Borghèse : « Le

1. Il y a en Italie une liste électorale pour les élections à la Chambre des députés, et une liste pour les élections provinciales. La condition de savoir lire et écrire n'est exigée que pour la première de ces listes.

2. *Revue politique et parlementaire*, avril 1905, p. 180.

nouveau vote d'annulation sert de sévère admonestation aux électeurs du collège d'Albano, afin que, pénétrés de l'importance et de la dignité de leurs droits, ils les exercent avec cette correction que l'on attend de citoyens conscients de la liberté du pays (1). »

Il nous paraît intéressant d'indiquer la marche des partis, de ceux organisés et délimités au cours de ces dernières années. Nous donnons le nombre des sièges obtenus aux élections de 1900, de 1904 et de 1909 (2).

	1900	1904	1909
Catholiques.....	—	3	16
Radicaux.....	34	37	45
Républicains.....	29	24	24
Socialistes.....	33	29	41

Les radicaux semblent suivre une jolie carrière ; les républicains restent stationnaires ; les pertes subies en 1904 sont dues sans doute à la mort de Cavallotti dont la popularité était très grande dans tout le pays : le parti républicain conserve des chefs d'une très grande valeur et d'une intégrité inattaquable, mais il manque de soldats ; on a pu dire de lui qu'il était comme quatre noix dans un sac. Ses adhérents se recrutent surtout dans les anciens états pontificaux. Nous ferons bientôt connaître les raisons qui s'opposent

1. *Corriere della Sera* du 18 mars 1910.

2. Schiavi, *op. cit.*

à son accroissement ; du reste, le souvenir et le culte de la République se perdent.

Les républicains restent fédératifs ou tout au moins partisans d'une large décentralisation qui diminuerait sensiblement les pouvoirs du gouvernement sur le groupements provinciaux. Dans la *Ragione* du 30 mai 1910, le député Commandini, à propos de la réforme électorale, déclare que le problème des libertés et autonomies des groupements est aussi important : ces groupements ont à souffrir d'une tutelle inutile et désagréable, dont le seul but ou le seul effet est de corrompre la volonté du suffrage universel et d'assurer l'influence des politiciens.

Enfin, les socialistes compensent largement, en 1909, les pertes qu'ils avaient éprouvées en 1904.

Reportons-nous maintenant au nombre de voix obtenues :

	1897	1900	1904	1909
Radicaux.....	51.207	89.872	128.002	181.242
Républicains...	54.764	79.127	75.225	81.461
Socialistes.....	108.085	164.946	326.016	347.615

Nous voyons que les radicaux ont obtenu, en 1900, 38.665 voix de plus qu'en 1897 ; en 1904, 38.130 de plus qu'en 1900 et en 1909, 53.240 de plus qu'en 1904,

Les républicains ont, aux mêmes époques, 24.363 voix de plus, 3.902 de moins et 6.236 de plus. Quant aux socialistes, leurs progrès sont remarquables ; ils gagnent 56.860, puis 161.070 et enfin 21.599. Il y a en ce qui

les concerne une anomalie vraiment extraordinaire ; en 1904, en doublant presque le nombre de voix obtenues en 1900, ils détiennent 4 sièges de moins.

La progression dans le nombre des voix n'en est pas moins significative à un point de vue strictement économique ; elle montre que l'activité industrielle va en augmentant, car dans les pays d'Europe c'est l'industrialisme qui a développé le socialisme et on peut juger — dans une certaine mesure — du degré de développement industriel d'un certain pays par le nombre de voix socialistes que l'on y recueille. Suivons de plus près ce mouvement socialiste dans les vingt dernières années ; nous avons les chiffres suivants :

Année	Voix exprimées	Voix des élus	Sièges
1892	27.000	13.064	7
1895	76.359	19.716	15
1897	108.085	26.631	16
1900	164.946	68.657	33
1904	326.016	72.178	29
1909	347.615	131.150	41

Les régions de l'Italie qui sont plus particulièrement acquises au socialisme sont, dans le Nord, le Piémont et la Ligurie ; l'Émilie, dans le centre, et les grandes villes lui apportent également un contingent appréciable, parce que le prolétariat qui a perdu la foi se sent attiré par des espoirs jugés réalisables dans un temps plus ou moins éloigné et singulièrement captivants (1).

1. Schiavi, *op. cit.*

Dans 60 collèges, les socialistes ont recueilli de 1.000 à 2.000 voix, dans 22 de 2.000 à 3.000 et dans 7 plus de 3 000 sans avoir eu un seul élu. Avec moins de 1.000 voix les conservateurs ont eu un élu dans 7 collèges différents. Aussi, l'effort des premiers pour la conquête des mandats est-il disproportionné à l'effort des autres partis. C'est ainsi que pour élire un député il faut une moyenne de :

	1904	1909
Socialistes.	2.488	3.196
Républicains	1.734	2.975
Radicaux	1.995	2.162
Conservateurs.	1.928	2.279

et en tenant compte de toutes les voix exprimées en faveur des différents partis, on voit que chaque député représente :

	1904		1909
Socialistes.	11.241	électeurs	8.478
Républicains.	3.134	»	3.394
Radicaux	3.458	»	4.027
Conservateurs.	2.363	»	3.129

En sorte que les députés socialistes représentent avec 41 sièges un contingent de 347.598 voix socialistes et que pour un même nombre d'électeurs, les conservateurs ont $347.598 : 3.129 = 111$ sièges, c'est-à-dire deux fois et demie plus.

Si on songe enfin que l'analfabetismo et la mobilité dans la résidence sont plus propres aux classes prolé-

taires — naturellement portées au socialisme — qu'aux autres classes de la société, on conviendra facilement que ce parti est encore impuissant à utiliser toutes les forces dont il dispose et que l'effort électoral à faire est pour lui considérable,

D'une façon générale, l'inégalité des circonscriptions électorales fait que la représentation à la Chambre est loin d'être le miroir politique du pays. Pour avoir une idée à peu près exacte de cette situation politique, il faudrait, poussant à l'extrême le système de la représentation proportionnelle, partager proportionnellement les 508 sièges aux voix obtenues par les différents partis. Les partis populaires passeraient de 110 à :

$$\frac{508 \times 610\,318}{1.217.547 + 610.318} = 169$$

sièges et le seul parti socialiste en aurait

$$\frac{508 \times 347.615}{1.217.547 + 610.518} = 96$$

Cette virilité du parti socialiste italien est cependant toute d'apparence, si on en croit le *Vorwaerts* du 28 août 1910 qui s'occupait de la situation du parti socialiste dans tous les pays d'Europe à la veille de l'ouverture du Congrès socialiste international de Copenhague. D'après le grand organe allemand, le parti

obtient en Italie de faux succès parce qu'il remplit la fonction de parti démocratique bourgeois, affaiblissant ainsi sa qualité de parti socialiste. Il a fait participer au bénéfice des améliorations économiques, non tout le prolétariat, mais quelques groupes, obtenant facilement du gouvernement des réformes qui n'atteignent pas sérieusement les intérêts de la bourgeoisie. Il n'y a pas de parti qui ait travaillé davantage pour les fonctionnaires, clientèle sûre pour les candidats réformistes ou révolutionnaires. Mais cette clientèle n'appartient pas à l'organisation socialiste ; elle n'a ni la pensée, ni les sentiments socialistes et si elle jure par le socialisme, c'est qu'elle voit en lui la seule fraction active de la démocratie. Le *Vorwaerts* indique comme raisons de cette faiblesse l'indifférence sceptique des masses, la diminution des membres cotisants et des abonnés de l'*Avanti*.

Le but principal de chaque parti est d'avoir un ou plusieurs représentants dans le ministère, à l'exception des catholiques, des républicains et des socialistes. Quant aux radicaux, ils ont été pendant longtemps hostiles à l'idée d'acceptation de portefeuilles. C'est ainsi que deux personnalités marquantes de ce parti, MM. Finocchiare-Aprile et Martini refusèrent de faire partie de la combinaison Sonino ; bien avant, le deuxième cabinet Fortis avait compté des radicaux. A l'heure actuelle, il sont représentés dans le cabinet Luzzatti, mais cette participation au pouvoir n'a pas été très bien accueillie par

le parti ; la section de Venise a voté, le 11 avril 1910 (1), un ordre du jour blâmant l'entrée de M. Sacchi au ministère pour une raison de forme, M. Sacchi n'ayant pas sollicité l'autorisation de son parti avant d'accepter un portefeuille et aussi pour des raisons politiques, les autres hommes de la combinaison ne donnant nulle indication démocratique et anticléricale : conditions que les dernières délibérations du parti ont indiquées comme absolues pour la participation des radicaux au gouvernement.

La section de Venise aurait pu se demander si les membres du parti radical qui étaient entrés dans la combinaison Luzzatti avaient fait leur la devise qui a cours en Italie, *altro e in piazza, altro e in palazzo* : quand on est au pouvoir on voit les choses sous un autre angle que quand on est simple parlementaire. L'homme d'état se trouvant en face de nécessités, d'intérêts qu'il ne soupçonnait pas jusque-là, est obligé de modifier ses sentiments et surtout de les modérer. Mais ce qui a conduit un homme politique au gouvernement ce sont les opinions qu'il a professées jusque-là. En changeant d'avis, il fausse le fonctionnement du gouvernement de cabinet. Car ses idées étaient celles de la majorité de la Chambre. La majorité pourra, il est vrai, les modifier à son tour et se trouver encore en communion d'idées avec le ministre,

1. Cet ordre du jour a paru le 12 dans tous les journaux de la Péninsule.

mais cette conversion sera-t-elle due à la seule argumentation ministérielle ?

Il est vrai d'ajouter que rien ne semble s'opposer à la participation des radicaux au pouvoir. Bien plus, si on en croit le *Giornale d'Italia* du 26 juillet 1910 un ministre, à propos de l'élection complémentaire de Rome, dont nous avons déjà parlé (1), aurait déclaré que les sympathies du gouvernement allaient au candidat radical parce que monarchiste et parce que le parti radical, attaché à la monarchie, était la fraction de gauche du grand parti libéral.

En 1903, Giolitti avait même fait appel aux socialistes en invitant Turati à entrer dans le ministère. On en causa le 3 décembre 1903 à la chambre. « Les honorables Barzilai et Bissolatti, dit le président du Conseil, parlèrent de l'appel que j'avais fait à un chef du parti socialiste, l'honorable Turati. En réalité, il ne s'agissait pas d'un geste, il s'agissait d'une proposition très sérieuse, parce que j'ai été et suis encore aujourd'hui persuadé que si j'avais pu avoir une conférence avec M. Turati, nous aurions trouvé ensemble une quantité de problèmes intéressant la généralité du pays et pour la solution desquels nous aurions pu marcher ensemble un certain temps (2). » Mais le parti socialiste répudie de

1. Voir ci-dessus p. 19.

2. Cité par d'Atri : *Giolitti et les libertés en Italie*.

façon ferme toute participation à un gouvernement bourgeois. Turati n'alla pas au gouvernement. En tout cas quand un socialiste entre dans une combinaison ministérielle, il n'engage que sa personne et n'entraîne jamais son parti après lui.

Vis-à-vis du ministère actuel, les députés socialistes n'ont pas eu une ligne de conduite identique : tandis que la plupart lui ont fait confiance, il y en a eu quelques-uns cependant qui se sont posés en adversaires irréductibles du gouvernement ; la direction du parti réunie pour discuter la conduite tenue par les partisans du ministère a admis l'essai d'une neutralité bienveillante. M. Ferri est allé autrement loin. Il a proclamé que les socialistes pouvaient et devaient entrer dans le ministère. Mais leur participation au gouvernement doit s'effectuer au moment où l'on se trouve en présence d'une situation politique telle, qu'elle puisse donner à cette participation une phase nouvelle de progrès social. M. Ferri à qui on avait reproché les relations qu'il avait eues avec le roi, en allant prononcer un discours devant lui, affirma en même temps que l'antagonisme entre le parti socialiste et la forme monarchique du gouvernement n'a jamais fait partie du programme socialiste. Mais c'est apparemment là une erreur ; il paraît impossible que des socialistes ne puissent être républicains. Que la question purement politique de la forme de gouvernement ne soit pas leur

principale préoccupation, soit ; mais de là à affirmer que cette forme n'a aucune influence sur les destinées de leur parti, il y a loin. Quoiqu'il en soit, le parti n'a pas suivi Ferri (1).

A la fin de la session de 1910, dans une de ces questions qui passionnent tous les pays, les partis ont eu à faire ressortir leur caractère et à abandonner l'équivoque où ils semblent se complaire ; il s'agissait d'une réforme à apporter à la législation scolaire, en augmentant les droits de tutelle de l'état sur les organisations provinciales et communales. Les partis de gauche se sont montrés nettement favorables au projet ; on avait même émis la crainte que l'extrême gauche ne prit une importance excessive dans la vie politique de la Péninsule par l'ampleur qu'elle avait voulu donner au débat et la tournure qu'elle avait espéré lui faire prendre. A la séance du 29 juin 1910, les socialistes se sont félicités de la plus grande diffusion que l'on allait donner à l'école primaire, en laissant entrevoir que la conséquence forcée de la réforme était la refonte du droit électoral et l'adoption du suffrage universel.

Quant aux catholiques, ils ont fait au projet une guerre acharnée ; ils y entrevoient une plus grande extension

1. En 1900, au Congrès socialiste international de Paris, tenu à la salle Wagram, M. Ferri s'était montré très intransigeant dans la fraction qui refusait aux socialistes le droit de participer au pouvoir (Voir compte rendu analytique du Congrès).

des droits de l'état et une limitation de ceux des communes; sur celles-ci, ils espèrent avoir une certaine influence par les succès escomptés aux élections administratives. Et par leurs susceptibilités exagérées, ils sont trop facilement portés à ne voir que des persécutions dans des actes où l'État civil se borne à se dresser avec ses droits devant l'église.

Si cette question semble avoir éclairci légèrement le voile qui cache les sentiments des partis, la situation est encore loin d'être nette. La majorité dont dispose à l'heure actuelle le cabinet au pouvoir est absolument déconcertante à ce point de vue; il n'y a pour ainsi dire pas d'opposants connus à la politique de M. Luzzatti. Le vote qui suivit la lecture de la déclaration ministérielle n'accusa qu'un très petit nombre de voix contre le cabinet. Cela tenait sans doute aux concessions que le président du conseil avait dû faire à tous les partis et aux attaches que chacun de ceux-ci avait dans le cabinet. En satisfaisant les uns, il fallait éviter de heurter trop brusquement les autres. Et au lieu d'un programme net et précis, à réalisation facile à cause de sa netteté et de sa précision, on ne présentait qu'un ensemble de réformes transactionnelles; de là, pour la suite, une perte considérable de temps précieux à essayer de ne mécontenter personne.

Que théoriquement le gouvernement qui donne satisfaction au plus grand nombre soit le plus désirable, c'est

possible ; mais il n'en est pas moins vrai que, dans la pratique les programmes hybrides offrent trop d'inconvénients. Chaque jour on est occupé à défaire ce qu'on avait fait la veille. Pour qu'un ministère puisse faire œuvre utile, il lui faut certes une majorité assez forte, mais il ne faut pas ce qu'on a appelé chez nous une majorité trop élargie. Les réformes ne peuvent être prises, que si elles sont fermement voulues par la majorité. Or sur quel point peut-on espérer une entente ferme de députés siégeant aux deux bouts d'une assemblée et ayant un égal désir de voir aboutir tel ou tel projet ? Ainsi que le faisait remarquer très justement M. Trèves à la séance du 29 avril 1910, les réformes les plus vitales, celles qui arrivent le plus vite à destination, sont celles qui provoquent des luttes et qui allument les passions (1). Et il ajoutait que le programme du gouvernement de M. Luzzatti ne pouvait donner lieu à des discussions fécondes, parce qu'il ne se différenciait pas suffisamment de la situation politique passée.

Au surplus, le 29 mai suivant, le président du conseil lui-même, à l'occasion de la discussion du projet de conventions maritimes qui avait entraîné la chute des deux cabinets précédents, reconnaissait les inconvénients résultant des trop fortes majorités : « Je ne désire pas, disait-il, l'unanimité des voix parlementaires, parce que

1. *L'Avanti* du 30 avril 1910.

dans l'intérêt du gouvernement et de la chose publique, aux majorités trop fortes il faut préférer les majorités fidèles. » M. Luzzatti n'allait pas tarder à être servi à souhait : quelques jours après, le 4 juin, le budget de l'intérieur n'était approuvé que par 176 voix contre 76. Il est vrai que le vote, ainsi qu'il est de règle pour toutes les lois, avait eu lieu au scrutin secret.

Si, du reste, le président du conseil avait gardé quelques illusions sur la sincérité de l'attachement d'une aussi grande majorité, il aurait été amené à une plus exacte connaissance des choses par un fait qui s'est produit quelque temps après la constitution du ministère. A un banquet offert à un membre du cabinet, les députés Giolittiani y étaient en si grand nombre qu'ils auraient pu constituer à eux seuls une large majorité à la Chambre. Aussi ne manqua-t-on pas, dans la presse, de donner à ce banquet l'allure d'une manifestation antiministérielle ; la situation politique ne s'éclaircit que quand on eut vu M. Giolitti au Parlement s'entretenir très cordialement avec M. Luzzatti. Et cette majorité si considérable de M. Luzzatti paraît tenir à bien peu de chose, puisque M. Giolitti n'a qu'un mot à dire ou un geste à faire pour grouper autour de lui un nombre de députés plus que suffisant pour renverser le cabinet.

DEUXIÈME PARTIE

LE POUVOIR EXÉCUTIF

§ 1. — LE SOUVERAIN

République ou Monarchie. — Attributions du souverain.
Irresponsabilité. — Minorité du roi. — Régence.

L'Italie est une monarchie constitutionnelle dont le pouvoir exécutif est exercé par le roi et ses ministres. La royauté est héréditaire dans la maison de Savoie par ordre de primogéniture et en suivant les règles de la loi salique qui, comme on sait, exclut les femmes de la succession au trône.

Une question se pose : comment l'Italie, qui avait toujours été la terre classique de la République, qui avait brillé d'un si vif éclat dès la Renaissance, et jusqu'au xviii^e siècle, grâce à ses républiques, s'est-elle ralliée à la monarchie ?

On trouve tout d'abord comme raison de ce fait une

question de reconnaissance. La maison de Savoie, si elle n'a pas fait l'unité à elle seule, y a contribué d'une façon très grande et, en tout cas, n'a pas hésité à tout tenter, à courir les risques les plus périlleux pour arriver à ce but. Après la victoire il était difficile de songer à payer d'ingratitude, ou de ce qui aurait paru tel, le souverain du Piémont. En sorte que la fortune de l'unité italienne s'est trouvée intimement mêlée à celle de la maison de Savoie : « que les destinées d'un peuple suivant les affaires d'une famille c'est la règle dans les monarchies » (1).

De plus, il était dans les traditions des républicains d'être fédéralistes et décentralisateurs ; une nation qui venait de se former aurait-elle pu se conserver intacte avec des éléments aussi dissolvants ; les liens qui en unissaient toutes les parties n'auraient-ils pas menacé de se rompre ? Tandis qu'avec à la tête du pays un homme qui avait le plus grand intérêt à ce que cette unité restât parfaite, on avait toutes chances de parer au danger de dissolution. L'idée présente ou future, écrivait Balbo (2), d'une république, est une idée agréable, généreuse et même historique. « Les rêveurs de République, ajoutait-il, non negano che l'idea della Repubblica abbia a trar seco il pericolo di qualche divisione o subdivisione territoriale. »

1. Louis Blanc, *Histoire de dix ans*, t. I, p. 141

2. Balbo, *op. cit.*

Aujourd'hui encore c'est peut-être la crainte de voir porter atteinte à l'unité qui constitue le plus puissant obstacle au développement de l'idée républicaine. Partisans de la municipalisation et de la décentralisation, par conséquent de ce qui peut relâcher le lien — pas trop solide quoi qu'on en dise — qui unit ce qui n'a été pendant longtemps qu'une simple expression géographique, les républicains ont à lutter contre ceux qui veulent l'Italie unie pour être plus grande et plus forte.

Quoi qu'il en soit la forme du gouvernement est la forme monarchique. Aux termes de l'article 5 du statut c'est au roi seul qu'appartient le pouvoir exécutif. Mais il ne l'exerce pas par lui-même, il l'exerce par ses ministres.

Le roi est le chef suprême de l'État ; il commande toutes les forces de terre et de mer ; il déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance, de commerce et autres. Ces traités ne sont portés à la connaissance des Chambres que dans la mesure où la sécurité et l'intérêt de l'État le permettent. Mais ceux qui entraîneraient une charge pour les finances ou une modification du territoire de l'État n'auront d'effet qu'autant qu'ils auront reçu l'assentiment des Chambres (article 5 du statut). Le roi nomme à toutes les fonctions de l'État, il peut faire grâce et commuer les peines. L'amnistie (1) n'est

1. Le droit d'amnistie appartient au roi (art 83o du Code de procé. dure pénale).

accordée que le conseil des ministres entendu et sous la responsabilité du cabinet, mais le Parlement n'a pas à discuter sur l'opportunité d'une amnistie ; c'est du moins ce que disait à la Chambre, en réponse à une question, le sous-secrétaire d'État aux grâces et justice le 3 juin 1910 (1).

Aux termes de l'article 65 du statut, il nomme et révoque les ministres. Il a même un droit de veto contre les lois votées par le Parlement, mais le droit, jamais appliqué, est considéré comme étant tombé en désuétude.

La personne du roi est sacrée et inviolable (art. 4. Voilà le principe proclamé par le statut, le signe distinctif de la monarchie constitutionnelle et la première règle du gouvernement de cabinet.

Son importance n'a pas échappé aux hommes politiques de l'Italie qui ne s'en sont pas tenus à cette simple affirmation. L'article 125 du Code pénal punit de la détention pouvant aller jusqu'à un an et d'une amende de 50 à 1.000 francs quiconque fait remonter au roi la responsabilité des actes du gouvernement. Ainsi les principes du gouvernement parlementaire, les prescriptions formelles du statut n'ont pas paru suffisants à assurer l'irresponsabilité absolue du monarque. Le législateur italien a fait un délit de la mise en cause

1. Compte rendu de la séance dans *Corriere della Sera* du 4 juin 1910.

du roi à l'occasion d'un acte de l'exécutif, et un délit puni de peines très sévères. C'était peut-être là une précaution inutile et l'article 125 du Code pénal ne devait jamais recevoir d'application, mais on voit jusqu'à quel point on voulait que le principe ne pût être discuté. Le roi devait être tenu à l'écart de toutes les polémiques des partis ; on y a réussi et on peut affirmer que personne ne songe, en Italie, à faire remonter jusqu'au roi la responsabilité des actes accomplis par ses ministres.

On pourrait même se demander si cet article du Code pénal n'a pas eu pour résultat, outre de prévenir les tentatives de mise en cause du monarque, d'enlever à celui-ci toute velléité de poursuivre une politique personnelle. Et l'article 125 apparaîtrait comme une garantie de liberté politique, car, en sortant des limites qui lui sont assignées par la constitution, le roi légitimerait en quelque sorte les violations de la loi pénale. Dans ces conditions, des poursuites pour la méconnaissance des prescriptions de l'article 125 paraîtraient scandaleuses. Or, si les lois sont faites pour recevoir leur application, il est à présumer que les rois s'abstiendront de tout acte qui rendrait cette application impossible (1).

La dotation de la couronne est votée pour toute la

1. Il faut ajouter que le roi est même au-dessus des lois civiles puisqu'il n'est pas soumis à la règle de la qualité disponible pour la succession de ses biens.

durée du règne, c'est là encore un moyen de mettre le souverain à l'abri des discussions. Il est certain que si cette dotation devait être renouvelée annuellement, par la force même des choses, on en arriverait à discuter les actes personnels du roi : l'irresponsabilité de celui-ci ne subsisterait plus. Le 4 mai 1877 une opinion significative à cet égard a été émise à la Chambre : le Parlement ayant le droit de contrôler toutes les dépenses peut contrôler également l'emploi de la dotation royale. Mais la proposition de régler l'administration de la liste civile et de passer à la discussion des articles fut repoussée à une immense majorité (1).

Le souverain ne doit ni blesser, ni mécontenter aucun parti, il doit être un arbitre impartial entre tous. « Ce n'est pas les couleurs d'une faction, c'est l'uniforme national qu'il porte » (2).

Le roi a cependant sa part d'influence, il a le droit d'approuver pleinement les mesures prises par les ministres ou de les refuser si elles lui paraissent contraires à la Constitution et aux lois. Il a un pouvoir propre de modérer la majorité, de tenir à sa place chacun des pouvoirs de l'État ; il participe personnellement à tous les pouvoirs mais n'en exerce aucun par lui seul. Suivant la maxime

1. Manun et Galiotti, *Nonne ed uni del Parlamento italiano*.

2. Bompard, *Le Veto du Président de la République et la Sanction royale*.

de Thiers : « Il règne mais ne gouverne pas. » Ses ministres le tiennent au courant de tous les faits intéressant l'administration intérieure et extérieure ; son influence se fait plus particulièrement sentir dans la politique étrangère.

Par le droit de dissolution il exerce en quelque sorte une espèce de contrôle sur la Chambre qui est en même temps dans la dépendance des électeurs par la réélection. Au milieu de tous les pouvoirs, il se trouve être une autorité neutre et intermédiaire sans aucun intérêt à troubler leur équilibre, mais ayant au contraire tout intérêt à le maintenir (1).

Est-ce par calcul ou est-ce de bonne foi que les rois italiens ne se sont jamais départis de cette neutralité ? La question paraît oiseuse et superflue. Qu'importerait même s'ils ressemblaient au Christophe V qu'Anatole France nous a dépeint dans cette langue dont lui seul paraît avoir le secret : « Christophe V observait exactement les règles du gouvernement parlementaire et ne résistait jamais aux volontés des Chambres. Cette soumission ne lui coûtait pas beaucoup car il s'était aperçu que s'il y a plusieurs moyens d'arriver au pouvoir il n'y en a pas deux de s'y maintenir, ni deux façons de s'y comporter, que ses ministres, quels que fussent leur origine, leurs principes, leurs idées, leurs sentiments, gouvernaient

1. Voir Palma, *Corso di Diritto Costituzionale*. — Voir également Casanova, *Del Diritto Costituzionale*.

tous d'une seule et même façon et qu'en dépit de certaines divergences de pure forme, ils se répétaient les uns les autres avec une exactitude rassurante. Aussi portait-il sans hésitation aux affaires tous ceux que les Chambres lui désignaient » (1).

Qu'ils soient des doublures de ce personnage fabuleux ou qu'ils soient pénétrés de leurs devoirs, les rois d'Italie ont été jusqu'ici des rois strictement constitutionnels. Ils s'enorgueillissent de s'être toujours scrupuleusement conformés à la volonté des Chambres. L'histoire de la Péninsule enregistre cependant un manquement grave aux règles du gouvernement de cabinet, mais dans sa période initiale de formation aux libertés politiques. C'est en 1849 que s'éleva un conflit gros de périls entre le souverain et la Chambre. Victor-Emmanuel venait de signer la paix avec l'Autriche au lendemain du désastre de Novarre. La Chambre hésitait à ratifier ce traité qui portait une grave atteinte à l'amour-propre national. D'Azeglio conseilla et obtint la dissolution du Parlement. En même temps, par une proclamation du 20 novembre 1849, Victor-Emmanuel en appelait directement et personnellement au pays. C'était là assurément l'acte le plus dangereux auquel pouvait se livrer un souverain constitutionnel. Si le pays s'était prononcé contre lui, il ne lui serait plus resté que la ressource d'abdiquer ou de combattre. Les électeurs ne marchandèrent pas leur

1. Anatole France, *Les Contes de la Barbe bleue*, p. 163.

confiance, ils la donnèrent tout entière à leur roi qui venait de violer les règles les plus élémentaires du droit public italien tel qu'il avait été établi une année auparavant dans un acte solennel (1).

C'est un fait unique dans les annales de l'histoire politique italienne. Depuis l'octroi de la constitution par Charles-Albert, Victor-Emmanuel II — sauf dans les circonstances racontées plus haut — Humbert I et Victor-Emmanuel III ont été fidèles à la parole donnée par leur ancêtre et se sont attachés à gouverner en monarques constitutionnels sans jamais viser à une politique personnelle.

* * *

Le statut, en s'occupant de la succession au trône, établie comme nous l'avons vu suivant les règles de la loi salique, devait s'occuper également de l'hypothèse de la minorité du roi et de celle où il viendrait à décéder sans postérité. Dans ces différents cas la désignation du titulaire de l'exécutif est chose évidemment importante.

Durant la minorité du roi, dit l'article 12, le prince son plus proche parent dans l'ordre de succession au trône sera régent du royaume s'il a accompli sa vingt et unième année. A défaut de parents mâles, ajoute l'article 14, la régence appartiendra à la reine-mère. Enfin à

1. Bompard, *op. cit.*

défaut de reine-mère, les Chambres convoquées dans les dix jours par les ministres nommeront le régent (art. 15). Ces différents articles n'ont jamais reçu d'application, la succession au trône s'étant jusqu'ici effectuée dans des conditions normales, chacun des deux rois décédés ayant laissé un héritier majeur.

§ 2. — LES MINISTRES

Nomination des ministres. — Difficultés du choix du premier Ministre. — Composition, homogénéité du cabinet. — Les exigences territoriales. — Révocation des ministres. — Caractère purement formaliste de la révocation royale. — Subordination des ministres juridique, vis-à-vis du souverain politique, vis-à-vis de la Chambre. — Sous-secrétaires d'État, leurs attributions. — Conseil des ministres, ses attributions. — Importance excessive attachée aux nominations. — Modes de travail du conseil. — Pouvoirs du président du conseil.

Aux termes de l'article 5 du statut, c'est au roi seul qu'appartient le pouvoir exécutif ; mais ce n'est pas lui qui l'exerce, c'est à peine utile à dire. S'il en était autrement, il serait impossible de parler de gouvernement de cabinet ou de monarchie constitutionnelle en Italie. Les véritables titulaires du pouvoir exécutif sont les ministres.

Le roi nomme les ministres, ce sont là les termes mêmes du statut. Remarquons que cette fonction qui appartient chez nous au Président de la République n'est

pas inscrite dans la constitution de 1875, mais qu'elle découle des principes. L'un et l'autre doivent être guidés par les mêmes raisons dans leur choix : appeler au gouvernement le chef de la majorité parlementaire. La chose ne va pas toute seule en Italie où il n'y a véritablement pas de majorité à la Chambre. Les partis y sont si mal organisés, si peu disciplinés, ils se différencient si peu les uns des autres, si l'on en excepte les partis extrêmes, qu'il est presque impossible d'indiquer le côté de la Chambre vers lequel il faut se tourner pour trouver un groupe capable de présenter la majorité nécessaire à la vie durable d'un cabinet. C'est ce qui explique la très grosse influence que peuvent avoir les souverains dans ce pays et qui se manifeste d'une façon très forte dans le choix du président du conseil. Brunialti fait remarquer que Bagehot n'aurait pu écrire pour l'Italie que la couronne n'est pas nécessaire dans un gouvernement parlementaire. Le savant auteur italien insiste sur son utilité dans le choix des ministres, utilité d'autant plus grande que ce choix s'exerce très difficilement et qu'il faut énormément de science politique pour savoir trouver des chefs de gouvernement quand les partis, comme c'est le cas en Italie, donnent si peu d'indications (1). On peut ajouter que le roi a une influence morale très grande due au prestige histo-

1. Brunialti, *Il govern parlamentare in Inghilterra ed in Italia* (Bibliothèque des Sciences politiques, t. III. Turin, Union typographique, 1886).

rique de la dynastie qui fonda l'unité. Mais il se trouverait fort en peine pour mettre en pratique la maxime de Dicey : « The party who for the time commands a majority in the House of Commons have in general a right to have their leaders in office » (1).

En principe le roi nomme les ministres (article 65 du statut), en fait il se borne à désigner le président du conseil qui est chargé de choisir ses collaborateurs. C'est là du reste le véritable esprit du gouvernement parlementaire. Le roi en suit également la pratique quand il cherche le premier ministre dans la majorité de la Chambre. Dans les premières années de l'histoire politique de l'Italie ce fut la Chambre elle-même qui fournit toutes les indications utiles au souverain ou du moins celui-ci les trouva dans la manifestation la moins équivoque de l'assemblée, l'élection de son président. Lanza et Cairoli abandonnèrent le fauteuil présidentiel pour prendre la tête du gouvernement (2).

A l'heure actuelle le roi se renseigne auprès des personnages politiques les plus élevés du royaume pour savoir à quel homme il convient de confier la marche des affaires de l'État. Il consulte même certains personnages décoratifs, comme les titulaires du collier de l'Annonciade (3). Mais c'est là une consultation pour la

1. Dicey, *Law of the Constitution*.

2. Mancini et Galiotti, *op. cit.*

3. Voir le *Temps* du 24 mars 1910.

forme et qui ne peut guère donner d'indications sérieuses au souverain. Il en trouve, ou il devrait en trouver de plus précieuses dans les conversations qu'il a, après chaque crise ministérielle, avec les présidents du Parlement (avec celui de la Chambre surtout), les anciens ministres, les chefs influents de groupes.

Ceux-ci devraient pouvoir éclairer le roi sur la situation politique, lui indiquer l'homme qui paraît avoir des chances de grouper derrière lui une majorité. Mais comment satisfaire à la volonté de la Chambre, volonté qu'il est si difficile de discerner ! Et comment trouver, après une crise, le chef de l'opposition capable de former et de faire vivre un cabinet. Aussi les combinaisons s'ouvrent-elles au roi aussi nombreuses que fragiles. Devant cette difficulté, en d'assez nombreuses circonstances, le souverain a tout bonnement choisi le ministre battu pour former le nouveau cabinet. Il fut fait ainsi en 1852, en 1855, en 1865, en 1867, en 1873, en 1877, en 1881, en 1883 et en 1885 (1). Et cette façon de procéder était rendue facile par l'inexistence de partis organisés. Chose remarquable, les cabinets battus, après la nouvelle investiture royale, retrouvaient une majorité compacte et fidèle. Mais on était loin du gouvernement de cabinet. On en est encore loin à l'heure actuelle quand on voit le ministère Luzatti gouverner

1. Mancini et Gallioti, *op. cit.*

avec on ne sait quelle majorité, s'étendant depuis les bancs les plus reculés de la droite jusqu'à ceux occupés par les socialistes. Majorité considérable, puisqu'elle réunit la presque unanimité de la Chambre et qui tiendrait, si on en croit certaines personnalités politiques de l'Italie, à bien peu de choses.

La difficulté est si grande pour le roi de choisir l'homme qui convient à la situation que l'on a vu en 1869 Victor-Emmanuel II donner mission à deux personnages politiques à la fois et agissant de concert pour la formation d'un cabinet (1). C'est peut-être là un fait unique dans l'histoire de tous les pays et trop caractéristique pour ne pas être signalé. Est-ce à dire que la tâche s'en soit trouvée facilitée ? Assurément non ! L'essai ne fut du reste pas renouvelé !

Le choix du roi se porte nécessairement sur un député, car la Chambre basse seule tient ses pouvoirs du peuple ; on ne comprendrait pas qu'un sénateur fut appelé à diriger le conseil des ministres (2), le Sénat étant nommé par le roi et à vie. On a dit, il est vrai, que la Chambre haute elle-même tenait ses pouvoirs du peuple puisqu'elle constituait une émanation du roi et du conseil des ministres, celui-ci tenant ses pouvoirs de la nation ; mais ce n'est là qu'une harmonie, à la

1. Mancini et Galiotti, *op. cit.*

2. Les rares fois où le souverain fit appel à un sénateur pour constituer le gouvernement, des réclamations très vives s'élevèrent à la Chambre.

Bastiat, de droit public et qui ne résisterait pas longtemps à l'analyse la plus élémentaire des faits.

Une fois la tâche du souverain achevée, c'est celle de l'homme politique choisi pour former le ministère qui commence. Celle-ci ne va pas sans difficultés. Plus que quiconque le futur président du conseil doit déplorer l'absence de grands partis au Parlement.

Comme il aurait tôt fait de trouver dans le groupe auquel il appartient, si ce groupe était suffisamment puissant, les quelques compétences nécessaires à la réussite de sa combinaison. Mais il ne rencontre en face de lui qu'un nombre exagéré de groupes numériquement très faibles, ayant chacun ses exigences et le désir très vif d'être représenté dans le ministère. Et les négociations, nous allions écrire les marchandages, s'éternisent. Avec l'indécision des lignes de démarcation entre les partis ce sont les intrigues de couloirs qui prédominent lors de la constitution d'un cabinet. Pour les déjouer, tout en les satisfaisant en partie, que d'habileté politique doit déployer l'homme à qui a été confié la difficile tâche d'équiper la barque ministérielle. Il est vrai qu'à une situation aussi extraordinaire il a été trouvé à certains moments des solutions tout aussi extraordinaires. M Depretis inventa ce qu'on a appelé le transformisme ; le ministère battu assume la tâche de former le nouveau cabinet en choisissant d'autres collaborateurs. Depretis a formé ainsi jusqu'à 8 ministères successifs.

Quant à la constitution d'un cabinet homogène il n'y faut point songer. Les premiers cependant étaient composés de membres ayant une certaine unité de vues et la disparition de celle-ci entraîna même plusieurs démissions de cabinet. C'est ainsi que se retirèrent successivement les ministères Gioberti en 1849, d'Azeglio en 1852, Cairoli en 1879, et Depretis lui-même en 1883. Malgré que ces crises extra-parlementaires aient été âprement critiquées, il n'en est pas moins vrai qu'elles s'imposaient : l'unité de vues entre les différents membres d'un ministère est une raison d'être essentielle de ce ministère.

Les membres du cabinet viennent de toutes les parties de la Chambre et n'ont aucune communauté de vues politiques. Ils sont à peine liés par des programmes peu précis. On a même vu des hommes appartenant la veille à des groupes ennemis se combattant à outrance, entrer le lendemain dans la même combinaison ministérielle. C'est ainsi que le ministère Sonino, prédécesseur du cabinet actuel, se composait de trois membres du centre : Sonino, Guicciardini, Salandra ; trois de la droite : Luzzatti, Rubini, Arlotta ; trois votant d'habitude avec le centre gauche : Bettolo, San Onofrio, Danéo, et enfin deux sénateurs. De même, le ministère Luzzatti, actuellement au pouvoir est composé de deux membres de la droite : Luzzatti et Fani, d'un du centre : di San Giuliano ; de trois giolitiani (?) Tedescho, Facta, Ciuffelli ;

d'un de la gauche démocratique : Raineri ; de deux radicaux : Sacchi et Credaro, enfin de deux techniciens sénateurs, le général Spingardi et l'amiral Leonardi Catolica.

Aussi, les programmes lus au Parlement se ressentent-ils de cette formation hétérogène. Ce n'est plus de la politique qu'on y trouve, c'est de l'acrobatie.

Et comme si cela ne suffisait pas à dénaturer complètement le fonctionnement régulier du gouvernement de cabinet, voici que d'autres facteurs dissolvants entrent en scène. Il n'y a pas que les groupes et leurs chefs à satisfaire, il faut tenir également compte des intérêts régionaux. On ne peut, ni les négliger, ni les méconnaître. Il ne s'agit pas seulement de contenter les personnages politiques, qui ont autour d'eux quelques douzaines de députés clients gravitant dans leur orbite ; les différentes parties du royaume veulent avoir une représentation équitable dans le cabinet. Heureusement, le personnel ministériel est assez nombreux : à chaque ministre, la loi du 12 février 1888 a adjoint un sous-secrétaire d'État. Et c'est grâce à l'institution des sous-secrétaires d'État qu'il est possible de satisfaire en partie aux exigences territoriales.

Au moment de la formation du cabinet actuel, il a été beaucoup question dans la presse et dans les couloirs de Montecitorio de la répartition des sous-portefeuilles entre les différentes régions de l'Italie. Une première

combinaison paraissait renfermer trop de Siciliens (1). Au lendemain de la constitution définitive du ministère Luzatti, le *Corriere della Sera*, après avoir fait remarquer que la Toscane n'avait dans la combinaison, ni ministre, ni sous-secrétaire d'État, ajoutait : « In conclusione, se si toglie, il carattere politico della nomina del sotto-segretario per gli interni, per le altre scelte, i criteri regionali che d'ordinario prevalgono nell'offerta dei sotto-segrettariati, hanno avuto applicazione abbastanza equa. »

Ainsi, dans le choix des sous-secrétaires d'État, on obéit surtout à des raisons d'ordre régional. C'est là une considération qui peut avoir, qui a même une grosse importance dans des pays constitués nouvellement par la réunion d'États, qui ont été très longtemps indépendants les uns des autres et rivaux. Mais elle n'a sûrement que faire dans le fonctionnement du gouvernement de cabinet. Le *Corriere della Sera* revenait plus tard sur cette question, à l'occasion de la nomination du

1. S'il nous est permis de rappeler une conversation que nous avons eue avec un avocat de Bordighera, nous dirons que notre interlocuteur « trouvait trop grande la part faite aux méridionaux dans tous les ministères : les intérêts des provinces septentrionales étaient ainsi négligés ».

D'une façon générale, on peut affirmer qu les élus du Midi, dirigent la politique du royaume. Les Italiens du Nord, trop éloignés de la capitale, ne peuvent s'y rendre qu'à des intervalles très irréguliers ; ils ne peuvent y faire de longs séjours, par suite de l'absence d'indemnité parlementaire. Ils ont dû se résigner à laisser la place aux Napolitains et aux Siciliens.

général Mirabelli comme sous-secrétaire d'État à la guerre en remplacement du général Prudente décédé : le ministre piémontais, le sous-secrétaire d'État napolitain, voilà qui est fait, disait-il, pour concilier toutes les exigences.

Ainsi donc assemblage hétéroclite d'hommes venant de tous les côtés de la Chambre et de tous les côtés du pays, tels apparaissent les ministères italiens. Dans ces conditions, il semble impossible qu'ils puissent faire œuvre hautement politique, suivre, dans l'exécution des affaires, une direction parfaitement déterminée et en s'écartant le moins possible du chemin tracé à l'avance. Effectivement les différents ministères ont été des ministères d'affaires, s'intéressant beaucoup plus au perfectionnement économique du pays qu'à son perfectionnement politique et s'attachant par ailleurs à éviter les écueils rencontrés à chaque instant sous leurs pas, car si leur arrivée au pouvoir a été laborieuse, leur chute est escomptée et préparée ; ils tombent souvent sur les questions les plus insignifiantes ou sur de ridicules incidents de séance. Le 22 octobre 1890, le ministre Crispi dut démissionner bien que les 4/5 de la Chambre lui fussent favorables (!).

*
* *
*

1. Lavisse et Rambaud, *Histoire de l'Europe*.

Aux termes du statut, non seulement le roi nomme les ministres, mais il a aussi le droit de les révoquer. C'est une prérogative dont il a été fait usage en 1859, en 1864, en 1867 et plus récemment en 1890. Une première fois leurs portefeuilles furent demandés respectivement aux ministres Minghetti et Ratazzi. La révocation de Minghetti était annoncée en ces termes à la Chambre par son successeur : « J'ai l'honneur d'annoncer à la Chambre qu'à la suite de la démission obtenue du précédent ministère, Sa Majesté a daigné me confier le soin de former un nouveau cabinet. » Et la *Gazette officielle* publiait l'entrefilet suivant : « Sa Majesté ayant estimé convenable que le ministre actuel donnât sa démission, celui-ci l'a remise hier entre ses mains (1). »

Ces euphémismes cachaient une révocation formelle. Ce sont là des faits qui cadrent fort mal avec les règles du gouvernement parlementaire et qui s'adaptent mieux à un gouvernement personnel du souverain.

Que fait-on ici de la volonté de la Chambre ? Naturellement, on pourrait objecter que la façon dont elle accueillera le nouveau cabinet montrera quels sont au juste ses sentiments. Et encore ! Ou elle accepte le fait accompli et alors elle consent à une abdication de pouvoir, elle ne se révolte pas devant cet empiètement d'attributions du souverain ; ou bien elle refuse sa confiance aux nouveaux

1. Mancini et Galiotti, *op. cit.*

élus de la couronne et elle vote ainsi un blâme à celle-ci qui, on le sait, est absolument irresponsable.

Cependant, M. Palma (1) semble légitimer la révocation de Minghetti prononcée à la suite des répressions sanglantes des troubles qu'avait fait naître à Turin l'annonce du transfert de la capitale à Florence. « In casi estremi o gravi, specialmente quando un partito al potere spinge l'altro alla ribellione e un prezioso diritto del Re di ridar la pace allo Stato cambiando i ministri. » Mais n'est-ce pas à la Chambre, et à elle seule qu'il appartient de juger les actes des ministres ?

La révocation effectuée en 1890 était plus régulière : la *Gazette officielle* publiait cette note le 19 septembre 1890 : « Par décret du 14 courant, M. Seismidt Dola a été relevé de ses fonctions de ministre des Finances. » Peu de temps après, on rendit publics des documents montrant que le rôle du roi n'avait été que secondaire en cette occasion. Voici ces documents :

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint copie du décret, en date du 14 courant, par lequel Sa Majesté, *sur ma proposition*, vous a relevé de vos fonctions de ministre des Finances.

Le président du conseil : Crispi,

Umbert 1^{er}, etc...,

Sur la proposition du Président du conseil des ministres ;

1. Palma, *Corso di Diritto Costituzionale*, t. II, p. 547.

Vu l'article 65 du statut ;

Avons décrété : M. Seismidt Dola est relevé de ses fonctions de ministre des Finances (1).

Ces deux documents montrent clairement que la révocation du ministre des Finances était due à l'initiative du président du conseil ; la couronne n'apparaît, et c'est là son véritable aspect, que comme un rouage nécessaire à l'exécution de la volonté du pays parlant par la bouche de son représentant autorisé : le président du conseil.

Mais les révocations de 1859, de 1864 et de 1867 ont un tout autre aspect ; celles-là ont été voulues du souverain agissant sur sa seule inspiration.

Sans doute il ne faut pas voir dans ces actes l'intention d'implanter en Italie un gouvernement personnel et absolu. Mais n'empêche qu'ils étaient, constitutionnellement parlant, de la plus absolue incorrection. Et il fallait que l'esprit du gouvernement de cabinet ne fût pas très fortement entré dans les mœurs pour que ces révocations n'aient pas entraîné les réclamations les plus vives et les plus légitimes. On n'essaya même pas de défendre et de sauver l'honneur des principes.

Il ne faut voir dans l'article 65 que ce qu'il contient réellement : de même que le roi nomme les ministres, mais en suivant les indications de la Chambre, de même

1. Mancini et Galiotti, *op. cit.* Appendice. Cette mesure avait été prise à raison de la présence du ministre, à un banquet irrédentiste.

il les révoque quand le Parlement a fait connaître qu'il n'était plus en communion d'idées avec les titulaires de l'exécutif. La révocation comme la nomination de la part du roi n'ont qu'une importance pour ainsi dire matérielle. L'action du roi vient simplement consacrer celle de la Chambre, lui donner un effet tangible parce que la Chambre n'a ni à nommer ni à révoquer explicitement les ministres. Elle fait connaître ses volontés au roi qui est chargé de les exécuter, de remplir la dernière formalité indispensable à la validité de l'acte de nomination ou de révocation.

Cependant, certains publicistes en Italie mettent les ministres également dans la dépendance de la couronne et de la Chambre. Leur argumentation s'appuie sur ces révocations caractéristiques dont nous venons de parler, en même temps que sur la pratique constante de l'offre de démission faite par le cabinet en fonction au nouveau souverain à chaque avènement au trône. Nous croyons avoir insisté suffisamment sur les cas de révocation pour qu'il soit nécessaire d'y revenir.

Quant à la démission offerte au nouveau roi, elle n'est qu'un acte de haute déférence envers le premier magistrat du pays. Les choses ne se passent pas autrement en France après chaque élection de président de la République. Et pourtant, qui songerait à soutenir que les ministres, chez nous, sont dans la dépendance du président de la République.

Que les ministres soient dans une situation subordonnée vis-à-vis du roi, soit ! Juridiquement, ils ne sont que les exécuteurs de ses ordres et n'ont qu'un pouvoir dérivé et secondaire.

Même on a toujours maintenu au roi le droit exclusif, sous le couvert bien entendu de la responsabilité ministérielle, de faire appel au peuple et au pouvoir électoral tout entier, droit qui a été refusé aux ministres.

Quand, en 1896, après une dissolution de la Chambre, le président du conseil lança une proclamation au pays, on lui fit comprendre que le procédé était incorrect (1).

Mais il n'en est pas moins vrai que politiquement, et c'est le seul point de vue qui nous intéresse, les ministres sont vis-à-vis du roi dans une dépendance bien moins étroite que vis-à-vis de la Chambre. La thèse contraire, plus conforme aux apparences qu'à la réalité, fut soutenue par le président du conseil à la Chambre le 3 mars 1890. « Vous savez ce que dit l'article 3 du statut, l'initiative des lois appartient au roi et aux deux Chambres et la volonté royale, par suite, peut et doit se manifester dans les chambres. En proposant les lois nous ne sommes que les interprètes de la pensée royale. Il est étrange, en vérité, de croire que les propositions de lois viennent de nous alors qu'elles sont d'initiative royale (2). »

1. Zanichelli, *Revue de Droit Public*, 1897, p. 153

2. Mancini et Galotti, *op. cit.* Appendice.

Il est superflu d'insister encore et de montrer une fois de plus combien cette théorie répond peu aux exigences du gouvernement de cabinet. Les ministres ne peuvent pas être de simples porte-paroles du roi, ils ne doivent pas être assimilés à des mandataires de la couronne recevant des ordres et exécutant ses volontés. Car ce n'est pas le grand fait économique de la division du travail qui a nécessité la création de ministres du roi pour assurer l'œuvre exécutive de l'État.

Les ministres, dans un pays à gouvernement parlementaire, ont des raisons d'être autrement importantes.

La théorie soutenue était celle de l'ancien régime où les ministres avaient pour ancêtres les membres de la *Curia Regis* dont les attributions étaient allées en se spécialisant par suite de l'augmentation de la besogne. Les ministres tels que les a faits le droit moderne ont une mission plus étendue que celle qui consiste à transmettre les vœux et à défendre les conceptions du souverain. Du reste, c'est une forme de gouvernement totalement inconnue que celle qui aurait un roi, déclaré irresponsable d'un côté et ayant seul, de l'autre, à assurer la marche des affaires de l'État en faisant des propositions que des ministres seraient chargés de soutenir.

Qu'arriverait-il si les projets de lois n'étaient pas adoptés ? Les ministres pourraient se retirer, mais les intentions du roi rester entières. Donnera-t-il les mêmes instructions aux nouveaux titulaires de portefeuilles ?

Ce serait la lutte engagée avec le Parlement. Toute l'histoire politique de l'Italie est une inscription en faux contre la théorie soutenue en 1890.

Que reste-t-il donc de la question et que signifie au juste cet article 65 du statut ? Sa portée ne va pas au delà d'une simple règle, d'une simple formalité dans la nomination et la révocation des ministres ; elle est sans aucune importance politique, il n'y a là qu'une nécessité d'ordre matériel tenant à la nature des choses. Notons au surplus que le décret nommant un nouveau président du conseil est contresigné par le premier ministre sortant. Et si ce contre-seing est autre chose qu'un acte de pur formalisme, comment admettre que les ministres soient dans la dépendance du roi ? La nomination royale n'atteint sa pleine validité que tout autant qu'elle est accompagnée d'une formalité considérée à bon droit comme la négation absolue de tout gouvernement personnel.

Cependant, il n'y a peut-être pas un autre pays à gouvernement de cabinet où l'action du roi sur ses ministres puisse s'exercer aussi fortement qu'en Italie. Ici, nous l'avons vu, les partis ne donnent aucune indication politique au monarque. D'un autre côté, la maison de Savoie jouit d'un prestige énorme dans le pays. Ces deux faits, le premier surtout, rendent difficile la saine application des règles du gouvernement parlementaire sur le choix des titulaires de l'exécutif.

Et si le roi possède une assez grande liberté de mouvement dans la désignation du premier ministre, celui-ci ne pourra pas borner aux seuls sentiments de haute déférence ses relations avec la cour.

* * *

Le nombre des ministres est déterminé par la loi ; quelques créations furent faites par décret, mais elles provoquèrent de très vives réclamations. C'est également par une loi qu'ont été créés les sous-secrétaires d'Etat adjoints aux ministres (1). On a voulu empêcher que l'absence d'un ministre arrêtât le travail parlementaire. Étant donné les conditions politiques de l'Italie, il est permis de penser que la possibilité d'accorder satisfaction à un plus grand nombre d'ambitions n'a pas été étrangère à l'institution des sous-secrétaires d'État.

Ils remplacent le ministre pour soutenir ses actes et ses propositions. C'est seulement par délégation qu'ils prennent la parole mais la délégation se présume toujours. La Chambre doit naturellement être informée de leur nomination et de leur démission. A l'ouverture de la séance du 14 juin 1910, le président de la Chambre annonçait la nomination de M. Mirabelli en qualité de sous-secrétaire d'État à la guerre.

Assimilés à des commissaires du gouvernement ils ne

1. Loi du 12 février 1888.

peuvent prendre la parole que dans la Chambre dont ils font partie, à moins qu'un décret ne leur ait donné une délégation spéciale. Le 21 juin 1910, le président donne lecture à la Chambre d'un décret royal autorisant le sous-secrétaire d'État à la guerre, général Mirabelli, qui n'était ni sénateur, ni député, à soutenir devant la Chambre la discussion de plusieurs projets de loi (1). Aussi, les sous-secrétaires d'État, qui sont presque toujours des députés, se bornent à répondre aux questions posées à la Chambre, tandis qu'au Sénat ce sont les ministres qui donnent les explications demandées.

*
* *
*

La réunion des ministres forme le conseil des ministres (2), c'est une assemblée dont l'importance est considérable en Italie ; elle constitue un corps organisé auquel la loi et les règlements ont donné une foule d'attributions ; c'est naturellement en conseil des ministres que se tranchent les plus importantes questions intéressant la marche de l'État, mais il a également à s'occuper d'affaires d'ordre secondaire qui pourraient recevoir leur solution dans le cabinet du ministre compétent. Et la besogne du conseil est considérable.

1. *Le Messagero* du 22 juin 1910.

2. Les sous-secrétaires d'État ne prennent point part aux délibérations du conseil.

Là où son intervention paraît ridiculement exagérée, c'est en matière de nominations de fonctionnaires. Le conseil, en effet, ne fait pas que nommer les sénateurs, les conseillers d'État, les conseillers à la Cour de cassation et à la Cour des comptes, les commandants généraux, les ambassadeurs, les présidents, procureurs et avocats généraux des Cours de cassation. Non, c'est encore au conseil des ministres que sont nommés les présidents, procureurs et avocats généraux des Cours d'appel, les préfets et sous-préfets, les commandants des divisions militaires, les directeurs généraux des administrations.

Il y a là assurément un excès de centralisation qui ne peut donner aucun bon résultat.

On se représente difficilement les ministres d'un grand pays délibérant à propos de la nomination d'un sous-préfet ou d'un avocat général à la Cour d'appel. Et on ne peut s'empêcher de penser qu'il doit y avoir des choses autrement importantes à étudier et à mûrir, autrement dignes d'attirer l'attention du plus important corps de l'État.

Où trouver l'explication d'un pareil fait sinon dans la situation spéciale de l'Italie ? Il n'est malheureusement que trop vrai que l'on attache une importance considérable aux nominations de hauts fonctionnaires dans les pays de race latine où les attaches politiques jouent un si grand rôle. Plus que tout autre pays, l'Italie souffre de ce mal. Dans la Péninsule où la science poli-

tique se réduit à un misérable jeu de bascule, on en est arrivé à faire participer, en quelque sorte, toute la Chambre à ces nominations. Chaque groupe ayant ses clients à satisfaire et ses représentants dans le cabinet, une nomination de fonctionnaire revêt une importance capitale et il apparaîtrait trop dangereux de la laisser au seul département ministériel dans les attributions duquel elle rentre normalement. Que la marche des affaires en souffre, cela ne fait de doute pour personne, mais tous les intérêts paraissent garantis, puisque tous les puissants ont été consultés.

Le conseil des ministres s'occupe aussi d'affaires plus importantes et qui sont généralement de la compétence de cette haute assemblée, dans tous les pays constitutionnels. Les questions qui intéressent au plus haut degré la marche des affaires de l'État sont réglées et tranchées par lui. C'est ainsi qu'il traite des questions d'ordre public et de haute administration ; il s'occupe des projets de loi à présenter au Parlement, délibère sur les projets de traités et les questions d'interprétation des traités, les conflits d'attributions entre les différents ministères. Il s'occupe également des pétitions qui lui sont renvoyées par le Parlement, des propositions touchant aux rapports avec les autorités ecclésiastiques.

Sur tous ces points, les lois et les règlements font au conseil un devoir de délibérer. D'autres objets doivent lui être renvoyés mais sans qu'une délibération soit

nécessaire. Rentrent dans cette dernière catégorie les projets de règlements pour l'exécution des lois, les règlements généraux d'administration, les ordres d'enregistrement de la Cour des comptes, les demandes d'extradition adressées aux gouvernements étrangers.

Le conseil est généralement présidé par le président. Le roi peut y assister, mais il n'assure la direction des débats que lorsqu'il s'agit d'affaires excessivement importantes. On voit ainsi que la différence entre le conseil des ministres et le conseil de cabinet n'existe pas en Italie ; nos voisins ne connaissent pour ainsi dire que les conseils de cabinet. Un registre de délibération est tenu.

C'est le président du conseil qui, en vertu de l'article 5 du décret du 25 août 1876, maintient l'uniformité dans la direction politique et administrative de tous les ministères ; il a aussi la haute main sur tous ses collaborateurs. Il veille à l'accomplissement des engagements pris par le gouvernement dans le discours du trône, dans ses rapports avec le Parlement et les manifestations faites au pays. Son droit de contrôle sur les ministres est très étendu et ceux-ci lui doivent compte de l'exécution des délibérations prises en commun. Bien plus, il est un intermédiaire nécessaire entre eux et le roi : chaque décret présenté à la signature du souverain doit lui être préalablement soumis ; il a même un pouvoir suspensif et il peut réclamer l'avis du conseil sur

toutes les questions pour lesquelles il ne partage pas l'avis du ministre compétent.

Toutes ces prérogatives n'ont de valeur qu'autant que le chef de cabinet a une influence très grande au Parlement, sans quoi, il se trouve tirailé en tous sens par les ministres et il ne peut jouer aucun rôle efficace. Il arrive même qu'il se trouve sous la dépendance complète d'un membre du cabinet dont l'influence politique est supérieure à la sienne.

En général, les présidents du conseil détiennent l'autorité et l'influence nécessaires à la direction du cabinet : c'est à eux que la Chambre demande des comptes, quel que soit le ministre dont relève l'acte pour lequel des éclaircissements sont demandés. Il faut dire que la solidarité ministérielle se trouve singulièrement développée par l'exécution en commun de la besogne quotidienne. N'avons-nous pas vu comment les questions de quelque importance étaient tranchées non pas par le ministre compétent mais par le conseil tout entier ? Aussi, est-il assez rare qu'un ministre seul soit pris à partie par le Parlement. On sait qu'en France la question de la solidarité ministérielle est simplifiée par l'habitude qu'a le président du conseil de poser ce qu'on appelle la question de cabinet. En Italie, la question de cabinet est — de façon implicite tout au moins — constamment posée ; elle tient, si on peut s'exprimer ainsi, à la nature des choses, à la façon dont s'accomplit la besogne de l'exécutif.

TROISIÈME PARTIE

RAPPORTS DES POUVOIRS PUBLICS ENTRE EUX

Le Parlement se compose de deux Chambres : la Chambre des députés élue au suffrage quasi-universel et le Sénat composé de membres nommés à vie par le roi et choisis parmi certaines catégories de savants, de fonctionnaires ou de notables. Il est à peine utile de le dire, les rapports de l'exécutif avec le Parlement sont constants, chacun des actes de celui-là étant jugé, contrôlé par celui-ci. Et naturellement les ministres ont accès non seulement à la Chambre dont ils font partie mais aussi dans l'autre ; ils ont de plus, pour les représenter, les sous-secrétaires d'État, mais dans la Chambre dont ces derniers font partie. La tradition s'est établie que les ministres et les sous-secrétaires d'État devaient appartenir au Parlement. C'est ainsi que l'amiral Léonardi Catolica fut nommé sénateur en allant au

ministère de la Marine (1). Quant aux sous-secrétaires d'État, s'ils ne sont ni députés, ni sénateurs, ils ne peuvent prendre part aux discussions des Chambres tant qu'ils n'ont pas été nommés commissaires royaux par un décret (2).

Les ministres peuvent s'adjoindre des commissaires qui les assistent dans la discussion des lois (art. 59 du statut), mais c'est un droit qui n'est pas souvent exercé, la nomination de commissaires est tout à fait exceptionnelle.

C'est au pouvoir exécutif qu'incombe le soin de convoquer les Chambres. Il n'y a pas en Italie, comme en France, de convocation automatique; le statut se borne à dire qu'elles doivent être convoquées tous les ans. Cette lacune dans la constitution s'explique facilement : Charles-Albert, en octroyant le statut au Piémont, comptait l'appliquer loyalement. Des convocations d'office ne sont prévues généralement que quand on entrevoit la possibilité de luttes entre les deux pouvoirs législatif et exécutif; c'est une arme donnée à celui-là pour pouvoir lutter contre celui-ci. Les rois d'Italie n'ont jamais négligé de réunir régulièrement Chambre et Sénat. Et la tradition semble avoir établi la règle avec autant de force que si elle avait été spécifiée formellement. La nécessité du vote annuel du budget

1. *Corriere della Sera* du 3 avril 1910.

2. Voir ci-dessus, p. 64.

entraîne la nécessité d'une convocation non tardive du Parlement. L'absence de réunion automatique des Chambres dans le droit italien est donc sans importance (1). Dans le cas de dissolution de la Chambre des députés, la nouvelle Chambre doit se réunir dans les quatre mois (art. 9 du statut, voir p. 73 note 2).

Par contre, ce n'est pas un décret ministériel qui clôt la session, la Chambre elle-même décide s'il convient ou non de se séparer. A la session du 6 juillet 1910 (2), M. Luzzatti, président du conseil, fit cette déclaration : « Interpretare del desiderio della Camera, propongo che questa sospendi i suoi lavori per le consuete vacanze estive. » Le premier ministre se bornait à exprimer un simple désir qu'il savait être également celui de la Chambre.

. — LES RAPPORTS DU SOUVERAIN ET DU PARLEMENT

Discours du trône. — Le roi lui-même entre en rapports avec le Parlement par le discours du Trône. La pratique anglaise s'est implantée en Italie. Le souverain lit en personne son discours qui n'est pas un acte personnel au chef suprême de l'État mais un acte essentiellement ministériel.

1. Voir cependant *infra*, page 83.

2. Voir *Corriere della Sera* du 7 juillet 1910.

Cependant, à la séance du 6 mai 1910 au Sénat, une interpellation étant développée sur la partie du programme ministériel touchant l'élection, au lieu de la nomination par le roi, du président de la haute assemblée; l'interpellateur prétendit que la réforme aurait dû être annoncée par message royal. Et le président du conseil répondit qu'un message aurait eu l'inconvénient de découvrir la couronne et de soustraire le gouvernement à sa propre responsabilité (1).

Mais il méconnaissait ainsi et les principes du gouvernement de cabinet et le caractère du message royal, acte essentiellement ministériel.

Le discours du Trône ne constitue d'habitude qu'une nouvelle édition du discours programme du chef de cabinet et une énumération des réformes que le gouvernement désire obtenir des Chambres. Celles-ci rédigent une adresse en réponse au discours du Trône; le vote de l'adresse a été pendant longtemps l'objet de longues discussions; M. Crispi, président du conseil, exprimait le désir, le 31 janvier 1889, qu'elle servit à débarrasser le terrain de nombreuses interpellations et à discuter dans son entier le programme du gouvernement (2). Mais elle n'est plus considérée aujourd'hui que comme un acte de courtoisie vis-à-vis du chef de l'État; elle ne

1. Voir le compte rendu dans le *Corriere della Sera*, 7 mai 1910.

2. Mancini et Galiotti, *op. cit.*, appendice.

met plus en jeu la responsabilité ministérielle ou du moins elle ne vise ni à renverser les cabinets, ni à raffermir leur situation.

Droit de dissolution. — Le roi tient le sort de la Chambre entre ses mains par le droit de dissolution (article 9 du statut) (1) et c'est là un droit qui ne s'est pas émoussé entre les mains des souverains italiens. Ce droit de dissolution, largement pratiqué, est provoqué par le morcellement exagéré des partis et l'instabilité de toute majorité quelle qu'elle soit. Le discours prononcé en 1874 par Minghetti est toujours d'actualité : « Dans la Chambre dissoute, la majorité était paresseuse, pointilleuse, prompte à se diviser, majorité traversée d'antipathies ou de rivalités personnelles. » Les majorités arrivent compactes après chaque consultation nationale, mais elles s'effritent avec une rapidité qui déconcerte et deviennent incapables d'une action continue.

Depuis la convocation de la première Chambre, il n'y a pas eu une seule législature qui soit arrivée au terme normal de son mandat. Voici les dates d'élection des différentes Chambres : 27 avril 1848, 22 janvier 1849, 15 juillet 1849, 9 décembre 1849, 8 décembre 1853 (2), 15 novembre 1857, 25 mars 1860, 27 janvier

1. Art. 9. — Le roi convoque chaque année les deux Chambres ; il peut en proroger les sessions et dissoudre la Chambre des députés ; mais dans ce dernier cas il en convoque une autre dans le délai de quatre mois.

2. La législature précédente avait pris fin à la suite d'un vote hostile au cabinet du Sénat ; le ministre qui avait la confiance de la Chambre, en appela au pays et le pays se rangea de son côté contre la haute assemblée.

1861, 22 octobre 1865, 10 mars 1867, 20 novembre 1870, 8 novembre 1874, 5 novembre 1876, 16 mai 1880, 29 octobre 1882, 23 mai 1886, 22 novembre 1890, 6 novembre 1892, 26 mai 1895, 21 mars 1897, 3 juin 1900, 6 novembre 1904 et 7 mars 1909 (1). Une seule législature est arrivée à une période voisine des cinq années réglementaires, celle qui a été en fonctions du 27 janvier 1861 au 22 octobre 1865.

La dissolution pour être signée par le roi n'en est pas moins un acte ministériel entraînant la responsabilité du cabinet et cela malgré le rôle important que paraît jouer le souverain dans le décret de dissolution. Au moment de la dernière crise ministérielle, le *Temps* du 23 mars 1910 écrivait : « Nous croyons pouvoir l'affirmer, le président du conseil n'a pas tardé à constater que la dissolution, facilement obtenue par plusieurs de ses prédécesseurs sous le dernier règne, ne répondait pas aux vues de Victor-Emmanuel III. » Et plus loin : « C'est ce qui explique que le roi n'ait pas encore accepté la démission du ministère ; est-ce l'indice d'un regain de faveur pour l'idée de dissolution ? » Il est bon d'ajouter que les élections ont toujours constitué après chaque dissolution un triomphe pour le ministre qui l'avait conseillée (2).

Le statut donne également au roi le droit de proroger

1. Schiavi, *op. cit.*

2. Lavissee et Rambaud, *Histoire générale*, t. XII.

les Chambres et ce droit ne reçoit d'autre limite que la nécessité où se trouve le gouvernement de faire voter le budget tous les ans.

Serment des députés. — Les députés doivent prêter serment avant de prendre part aux délibérations. La formule a été conçue de façon à gêner considérablement les députés non monarchistes ; en effet, d'après l'art. 49 du statut, les députés prêtent serment d'accomplir leur mission *col solo scopo del bene inseparabile del Re e della Patria*. Que les monarchistes identifient entièrement le roi avec le pays, cela peut se comprendre et se comprend très bien ; mais demander à des républicains ou à des socialistes, entrant au Parlement, de poursuivre à la fois le bien du roi et du pays, cela dépasse assurément la mesure.

Le législateur a pris soin d'entourer les mandataires du pays d'un cercle d'où il leur est impossible de sortir, car si l'article premier de la loi du 30 décembre 1880(1), déclare déchu de leur mandat de députés ceux qui auront refusé de prêter serment dans les termes de l'article 49 du statut, l'article 2 applique la même déchéance à ceux qui auront négligé de le faire dans les deux mois qui suivront la validation de leur élection. La loi fut votée à la suite du refus du député républicain Fallaroni de prêter serment, le 29 octobre 1880. Cavalotti qui

1. Voir *Annuaire de la Législation étrangère*, année 1883.

fut longtemps le chef du parti républicain se soumit à cette formalité ; mais il publia, hors de la Chambre, qu'il avait juré parce qu'il n'avait pas pu faire autrement et qu'il n'attachait aucune valeur à un serment prêté dans de pareilles conditions. Costa l'imita : quant à Cattaneo, élu à trois reprises différentes, il refusa d'aller siéger pour ne pas avoir à prêter serment, de même que Mazzini et Saffi préférèrent démissionner. Un député catholique ayant inséré quelques réserves dans sa prestation de serment, son siège fut déclaré vacant par la Chambre. A l'heure actuelle, les députés anti-monarchistes s'en tiennent à l'appréciation de Cavallotti. Des propositions de lois ont été déposées tendant à la suppression d'une formalité vexatoire pour un certain nombre de membres de la Chambre ; mais jusqu'ici aucune n'a été prise en considération (1).

L'obligation au serment existe également pour les sénateurs. Nommés par le roi, dévoués aux institutions monarchiques, ils se soumettent volontiers à cette formalité qui n'offre pour eux aucun des inconvénients signalés pour les députés d'avant-garde.

1. M. Palma (*Corso di Diritto Costituzionale*, t. II, p. 121) fait remarquer que l'obligation de prêter serment a pour résultat d'exclure les adversaires les plus honnêtes, ceux qui donnent une valeur aux paroles du serment ; on pourrait peut-être objecter que si malhonnêteté il y a, la part de la majorité de la Chambre ne la cède en rien à la part de ceux qu'elle oblige à prêter un serment qu'elle sait ne pouvoir être observé.

II. — LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE

§ 1. — LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE

Examen des actes et des intentions du gouvernement. — Responsabilité à raison des actes royaux et des actes ministériels. — Questions, interpellations, enquêtes, exposés ministériels sur la marche des affaires d'un département. — Contrôle de la Cour des comptes. — Abus des enquêtes. — Questions de cabinet. — Influence de l'élection des membres du bureau et des commissions de la Chambre sur le sort des cabinets. — Contrôle en matière de budget.

La responsabilité ministérielle, la plus forte garantie des libertés, est réglée en Italie par les articles 36, 47 et 67 (1) du statut, d'une façon assez sommaire ; la copie des pratiques constitutionnelles anglaises lui a donné plus de force. Aux termes de l'article 67, les ministres sont responsables. L'article 47 donne à la Chambre des députés le droit de mettre en accusation les ministres du roi et de les traduire devant la Haute-Cour de justice. Enfin, le Sénat est constitué en Haute-Cour de justice par décret royal, pour juger les ministres mis en accusation par la Chambre des députés (art. 36). Aucune loi n'a encore réglé la responsabilité ministé-

1. Art. 36. — Le Sénat est constitué en Haute-Cour de justice... et pour juger les ministres accusés par la Chambre des députés.

Art. 47. — La Chambre des députés a le droit d'accuser les ministres du roi et de les traduire devant la Haute-Cour.

Art. 67. — Les ministres sont responsables. Les lois et les actes du gouvernement n'ont de force que s'ils sont contresignés par un ministre.

rielle ; un décret du 26 février 1878 avait nommé une commission pour élaborer un projet, mais ses travaux sont demeurés sans résultat.

Comment s'établit cette responsabilité ? Évidemment par l'examen des actes du cabinet et, il ne faut pas l'oublier, de ses intentions. Car celles-ci ont tout autant d'importance que ceux-là ; c'est du reste une des raisons pour lesquelles tout nouveau ministère débute au Parlement par la lecture d'une déclaration dans laquelle il définit sa politique ; la lutte s'engage sur cette déclaration qui est suivie d'un vote de confiance ou de défiance.

D'un argument de texte, le statut disant les ministres et non le ministère, on a voulu conclure que la responsabilité était individuelle et non collective. Cela ne fait point de doute pour ce qui concerne la responsabilité pénale. Mais la responsabilité politique, ainsi que nous l'avons vu, à cause même de la façon dont se poursuit le travail quotidien du conseil des ministres, englobe nécessairement le cabinet tout entier. Et cette responsabilité s'étend à tous les actes de la couronne ; ils n'ont en effet force de loi que s'ils sont contresignés par un ministre (art. 67 *in fine*). Or, la signature d'un ministre au bas d'un acte entraîne sa responsabilité. Une opinion cependant a cours en Italie, tendant à décharger les ministres de toute responsabilité, quand il s'agit d'actes spéciaux qui sont par essence du domaine du chef

de l'Etat, comme la dissolution de la Chambre, par exemple (1).

Outre qu'il est difficile de trouver le critère exact indiquant quels sont les actes appartenant par essence au chef de l'Etat, cette théorie amènerait tout droit à la suppression des garanties de liberté dans un certain nombre de cas.

Toujours est-il que la Chambre tient à surveiller de très près tous les actes royaux accomplis avec la nécessité du contreseing ministériel. Déjà, en 1868, la nomination comme ministre de la maison royale d'un député que le Parlement venait de mettre en minorité, provoque une interpellation parce que la nomination apparaît comme offensante pour l'opinion publique.

Le ministre répondit que c'était un acte exclusivement royal et ne pouvant entraîner la responsabilité du ministre à qui il était complètement étranger; le contreseing n'était donné que pour permettre au nouveau fonctionnaire d'être considéré comme tel par les administrations avec lesquelles il allait se trouver en rapport de service (2). L'opposition fit justement remarquer que c'était aller à l'encontre des pratiques parlementaires anglaises et qu'il suffisait de sa signature pour engager formellement la responsabilité du ministre,

1. Matter, *La Dissolution des assemblées parlementaires*. — Nous avons vu au contraire que la dissolution était une mesure donnant lieu à la responsabilité ministérielle.

2. Mancini et Galiotti, *op. cit.*

quelle que fût d'ailleurs son opinion sur la décision arrêtée. C'était la saine doctrine qui était soutenue. Ou le ministre approuve l'acte et alors il ne saurait être question de songer à dénier une responsabilité quelconque ; ou il le désapprouve et il doit, dans ces conditions, se souvenir qu'il est une émanation des Chambres plus que du roi et offrir à celui-ci sa démission. La Chambre avisera alors aux mesures à prendre. Dans la nomination indiquée plus haut, quoique la question ne fut pas solutionnée immédiatement dans le sens voulu par les interpellateurs, leur thèse finit cependant par prévaloir.

Quelques années avant, à la séance du 10 janvier 1865, le garde des Sceaux soutenait la théorie libérale, plus conforme à l'esprit du gouvernement de cabinet, en revendiquant la responsabilité ministérielle à l'occasion des grâces concédées par la couronne ; il se refusait à invoquer les théories qui voient dans ce droit de grâce un acte de la couronne indiscutable, ne se jugeant, ne se mesurant aux autres actes gouvernementaux ordinaires. Du reste, au bas des actes concédant des grâces, figure le contreseing ministériel et la Chambre a le droit de donner son avis au moins pour faire connaître au ministre les conséquences qui résulteraient pour lui au cas où une grâce concédée par la couronne blesserait les sentiments de la majorité de l'assemblée. C'est un moyen de faire rentrer dans les attributions

du Parlement le droit de grâce et d'amnistie, que les textes donnent au souverain.

Il y a plus, l'abdication de Charles-Albert fut elle-même longuement discutée à la Chambre ; celle-ci demanda au président du conseil que l'acte d'abdication fût déposé sur le bureau de l'assemblée et elle approuva à l'unanimité un ordre du jour dans lequel elle insistait pour que ce dépôt fût effectif.

Quant aux concessions de lieutenance du royaume faites en 1848, 1859 et 1866, elles furent communiquées au Parlement malgré que la régence soit réglée exclusivement par le statut.

Dans un cas, cependant, la responsabilité ministérielle ne saurait être mise en jeu à l'occasion d'actes accomplis par le roi : quand celui-ci, usant des droits qui lui sont conférés par la constitution, se met à la tête de l'armée au moment de la déclaration de guerre. On sait que chez nous le président de la République, chef suprême des armées de terre et de mer, pourrait, en temps de guerre, se mettre à leur tête. Mais le pays ne serait pas désarmé contre lui. La constitution de 1875 prévoit pour le plus haut magistrat du pays le crime de haute trahison.

Et le fait de se mettre à la tête d'une armée, sans avoir aucune des capacités indispensables au commandement, suffirait à constituer ce crime de haute tra-

hison(1). En Italie où « le roi ne peut pas mal faire » il n'y aurait aucune sanction légale contre lui, si graves que puissent être les fautes commises. Même le crime de haute trahison devrait rester impuni, les Chambres n'ayant pas le droit de proclamer la déchéance de la dynastie. Mais il est probable qu'en de pareilles circonstances elles n'hésiteraient pas à le prendre.

L'inconvénient, au surplus, est plutôt théorique que pratique. L'habitude s'est prise d'adjoindre au roi en temps de guerre un commandant d'armes effectif qui assume, à lui tout seul, la direction et la tactique des combats.

Si tous les actes qui laissent apparaître une influence, si légère soit-elle, du souverain, relèvent du contrôle du Parlement, à plus forte raison en est-il de même pour ceux émanant du ministre seul. En ce qui concerne ces derniers, il ne peut y avoir discussion dans un pays vivant sous le régime du gouvernement de cabinet. Effectivement, il n'y en a jamais eu en Italie.

Les Chambres ont le droit de demander compte aux ministres de tous leurs actes quels qu'ils soient. Qu'il s'agisse de politique intérieure ou extérieure, de questions touchant à l'armée, à la marine, aux finances, aux travaux publics, à l'instruction publique, les Chambres veulent connaître les intentions des ministres et les raisons qui les poussent à agir dans tel ou tel sens.

1. Voir Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 3^e éd., p. 540, en note.

Les nominations faites par l'exécutif entraînent nécessairement la responsabilité ministérielle. Le 16 mars 1864, le premier ministre, en répondant à une interpellation visant des nominations de sénateur, déclarait d'une façon assez énigmatique : « On peut discuter la constitutionnalité extrinsèque de la nomination, mais sans pouvoir entrer dans l'examen de l'acte en lui-même (1). » Les nominations avaient été faites pour assurer au Sénat le vote d'une loi adoptée par la Chambre des députés et à laquelle il s'était montré hostile. Mais comme, en fait, ainsi que nous le verrons plus tard, la Chambre seule est souveraine, le ministre aurait pu revendiquer sans ambages le droit d'employer les moyens légaux lui permettant de faire établir en loi définitive la volonté exprimée par les mandataires de la nation.

La convocation elle-même du Parlement est un acte entraînant la responsabilité ministérielle ; mais comment engager cette responsabilité si les Chambres ne sont pas réunies ; la Chambre des députés ne pourrait songer à poursuivre les ministres et le Sénat, à les juger puisque ni l'une ni l'autre ne seraient assemblées. Il y a là un danger purement théorique sans doute, mais qui pourrait devenir réel et très grave dans des circonstances exceptionnelles, d'autant plus grand que le décret règle

1. Mancini et Galiotti, *op. cit.*

une foule d'affaires qui rentrent normalement dans les cadres de la loi. Une entente entre le roi et les ministres pourrait limiter considérablement les libertés du pays ; mais cette entente constituant un acte révolutionnaire ne saurait évidemment recevoir d'autre réponse que la révolution. Hâtons-nous de dire que c'est là une éventualité qui n'a pas l'air d'être présentement dans le domaine des choses probables.

En matière de traités internationaux, le statut laisse aux ministres d'assez grandes libertés d'en contracter ; mais les Chambres ont pris de plus en plus l'habitude de s'ingérer dans ce domaine réservé à l'exécutif. Quant aux traités dont l'approbation du Parlement est indispensable, on a longtemps discuté pour savoir s'il convenait que l'approbation fût donnée avant ou après la ratification ; actuellement, elle est donnée avant et c'est la saine pratique, car en cas de refus, la Chambre n'aurait que la ressource de renverser le cabinet. Mais un traité contraire à son sentiment continuerait à produire tous ses effets. Avec la procédure actuellement suivie, un traité qui doit être soumis au Parlement ne peut être conclu qu'autant que les Chambres l'ont accepté.

Ce droit de demander des comptes aux ministres, les Chambres ne doivent l'exercer que contre les ministres en fonctions et non contre ceux qui ont depuis longtemps abandonné le pouvoir ou qui attendent simple-

ment la nomination de leurs successeurs (à moins cependant qu'il ne s'agisse de délits ou de crimes). Hors le cas de discussion du budget le Parlement en Italie s'était toujours ajourné pour la durée de la crise ; on avait même fait remarquer l'inconstitutionnalité de ces discussions budgétaires faites devant des ministres semi-responsables. Mais certains ministres battus avaient parfois, assurant le service jusqu'à la nomination de leurs remplaçants, manqué de correction politique en faisant plus que d'assurer la marche stricte des services.

Il y a eu des abus qui ont motivé de légitimes protestations, une première fois à l'occasion de la nomination au grade d'amiral du vice-amiral ministre de la Marine, en 1862 ; plus récemment quand M. di Rudini nomma 2.000 maires deux jours après avoir donné sa démission. Ce sont là des actes condamnables par ce seul fait que la Chambre n'est nullement armée pour les empêcher. Elle peut certes recourir à la mise en accusation, mais elle ne peut songer à y faire appel que si elle se trouve en présence d'abus véritablement scandaleux.

Les moyens de contrôle dont dispose la Chambre sont nombreux et ressemblent à ceux en usage dans les autres pays parlementaires. Les Chambres italiennes surveillent très jalousement les ministres. Outre les questions, les interpellations — dont nous aurons à parler bientôt — les enquêtes se multiplient.

De plus, au moment du vote du budget, les usages font une obligation à chaque ministre d'exposer d'une façon détaillée la marche des services dont il a la direction. Ce qui a pu permettre à MM. Mancini et Galiotti (1) d'écrire avec raison : « In nessun paese piu del nostro la pubblica amministrazione e condotta con maggiore publicita e con migliore disposizione per agevolare su di essa il sindacato del Parlamento. » Une proposition de loi avait été déposée pour régler la présentation de ces rapports, mais bien qu'elle ne fut pas discutée l'habitude ne s'en est pas moins prise de ces exposés complets et si précieux pour se rendre compte de la marche des services. La Chambre a pu ainsi se tenir constamment au courant des affaires de l'État et les diriger suivant son impulsion propre. Elle en est arrivée à indiquer les points sur lesquels elle désirait plus particulièrement être éclairée. Un exposé précieux est celui fait chaque année par le ministre du Trésor : comme tous les actes de ce genre il ne constitue pas un document soumis à la procédure parlementaire et au vote, mais son importance est très grande parce qu'il facilite singulièrement le travail législatif. Il paraît du reste susceptible de pouvoir entraîner la responsabilité ministérielle.

Il n'y a pas en Italie de véritable différence entre la question et l'interpellation (2). Les questions, dont la

1. *Op. cit.*, p. 407.

2. Il en est de même en Angleterre.

procédure est réglée par les articles 112 à 118 du règlement de la Chambre (1), constituent de simples demandes : un fait est-il vrai, telle information est-elle parvenue au gouvernement ou est-elle exacte, le gouvernement a-t-il pris ou compte-t-il prendre quelques résolutions sur des objets déterminés, compte-t-il communiquer à la Chambre certains documents, un livre vert par exemple ? Le député qui veut poser une question à un ministre doit en donner avis préalable par lettre au président. Le gouvernement a le droit de déclarer s'il veut y répondre et quand. Les questions doivent être brèves, leur durée maxima est de quarante minutes, mais l'abus qui s'en fait devient de jour en jour plus grand. D'habitude c'est un sous-secrétaire d'État qui répond aux questions posées.

Les interpellations dont s'occupent les articles 119 à 123 du règlement de la Chambre et 87 à 89 de celui du Sénat sont plus importantes que les questions en ce sens qu'elles ne constituent pas seulement l'acte personnel d'un député, mais un acte de la Chambre entière ; celle-ci ne les autorise qu'autant qu'elle est persuadée de l'importance des affaires qu'elle met en jeu. L'interpellation consiste « nella domanda fatta al governo circa i motivi ogli intendimenti della sua condotta ».

Elle peut être adressée en tout temps, aussi bien

1. Moreau et Delpech, *Les Règlements des Assemblées législatives*, t. II, Italie.

pendant que les Chambres sont réunies que dans l'intervalle des sessions. Elle est adressée au président de l'Assemblée qui doit en donner lecture et elle ne peut, comme c'est le cas en France, viser que les ministres actuellement au pouvoir.

Le ministre interpellé peut déclarer ne pas vouloir répondre et, en cas de refus, l'assemblée délibère. Si le ministre accepte il propose une date : le Sénat a refusé de renvoyer à la date demandée par le ministre la discussion d'une interpellation, sans qu'il y eût pour cela une crise ministérielle ; un pareil fait se produisant à la Chambre entraînerait nécessairement la démission du cabinet ou tout au moins du ministre.

Au jour fixé le député développe son interpellation et le ministre répond. Si l'interpellateur se déclare satisfait, la discussion est close. Dans le cas contraire il annonce son intention de déposer une résolution pour laquelle il y a lieu à fixation d'une nouvelle date de discussion. Complication malheureuse qui force l'interpellateur à développer et la Chambre à entendre deux fois ses conclusions et d'autant plus regrettable que les interpellations deviennent de jour en jour plus nombreuses. Du 24 novembre 1893 au 11 juillet 1894, par exemple, il a été présenté, outre 1.034 questions, 238 interpellations ; du 10 juin au 21 juillet 1895, 252 questions et 28 interpellations (1). Le règlement des deux Chambres assigne un jour par semaine à leur discussion.

1. Brunialti, *Bibliothèque des Sciences politiques*, 2^e série, t. I, p. 840.

Enfin il ne faut pas oublier l'action qu'a le Parlement sur le ministère par l'intermédiaire de la Cour des comptes ; on a pu dire de celle-ci qu'elle devait être considérée comme une espèce de bras du Parlement. Elle reçoit en effet une sorte de délégation du pouvoir législatif pour contrôler avec sa haute compétence certains actes particuliers du gouvernement.

Le contrôle de cette haute juridiction n'est pas exclusivement financier, il s'exerce toutes les fois qu'un décret paraît avoir été pris contrairement aux lois. Elle a rendu certains arrêts qui ont permis de l'assimiler en partie à notre Conseil d'État français. C'est ainsi que le 3 septembre 1877 elle enregistrait avec réserve les décrets par lesquels quatre députés militaires obtenaient une promotion au choix (1). Plus récemment elle renvoyait au ministre de l'Instruction publique un décret de nomination d'une femme au poste d'inspectrice d'un musée parce que le statut juridique des employés ne prévoit que des hommes pour cette fonction (2). Mais la Cour est obligée de s'incliner devant une décision délibérée

1. Un expédient assez répandu, et rendu possible par le défaut d'éducation politique des électeurs, est celui qui consiste pour un député attendant sa nomination à un emploi incompatible avec le mandat de député, à donner sa démission et à se faire réélire une fois qu'il a obtenu satisfaction.

2. Suivant une note publiée par l'*Agenzia Italiana*, la Cour des comptes aurait enregistré le décret à la suite des observations du ministre compétent, observations que la Cour aurait reconnues fondées (*Corriere della Sera* du 22 octobre 1910).

en conseil des ministres ; seule la Chambre peut dans ce dernier cas intervenir.

Et pour faciliter la mise en jeu de la responsabilité ministérielle à l'occasion de faits irréguliers signalés par la Cour des comptes, la Chambre nomme une commission permanente qui est chargée d'examiner les décrets enregistrés par la Cour sous réserves. Cette commission doit, aux termes de l'article 19 du règlement de la Chambre, fournir un rapport dans le délai de deux mois à compter de la communication de chaque décret faite par la Cour à la Chambre. Le président de l'assemblée devra immédiatement mettre le rapport à l'ordre du jour.

Quant au droit d'enquête parlementaire il a été pendant longtemps combattu parce qu'il n'était pas dans la constitution et comme entraînant une confusion des pouvoirs : comme si celle-ci n'était pas inévitable dans le gouvernement parlementaire. Ce droit a néanmoins toujours existé et il n'est plus contesté à l'heure actuelle. Tout récemment encore il en a été fait application et dans un sens plutôt malheureux puisqu'il a eu pour résultat non une confusion de pouvoirs mais de faire passer les attributions normales de l'exécutif entre les mains du législatif ; ce fut un renouvellement des erreurs commises par les assemblées révolutionnaires.

Les bureaux de la Chambre (1) ont pris en considé-

1. Voir *Corriere della Sera* du 12 mars 1910.

ration le projet de la loi tendant à la nomination d'une commission pour l'épuration de la Minerve à la suite d'irrégularités assez graves constatées dans le service du ministère de l'Instruction publique. Au point de vue des principes du droit constitutionnel c'est là une erreur très grossière. S'il y a des fonctionnaires à frapper ce n'est pas à la Chambre à le faire ni même à une commission nommée par elle, mais au ministre responsable. Si celui-ci consent une pareille diminution de son autorité et de son pouvoir, c'est qu'il n'a pas une notion très juste des devoirs de sa charge. Les commissions doivent avoir en vue des recherches spéciales, des fraudes ou malfaçons par exemple, le fonctionnement même d'un des grands services de l'État, mais il ne leur appartient en aucune façon de prendre des sanctions : « Questa delega di potere, concluait le *Corriere della Sera*, che superficialmente considerata, puo sembrare un omaggio alla obbiettiva giustizia, si risolve invece in una rinunzia al proprio potere ed in un atto di debolezza e di confusione. » Et le droit d'enquête est toujours allé en se développant ; c'est grâce à lui que la Chambre a établi de nombreuses commissions d'vigilance pour surveiller les grands services de l'État ; on en trouve à la Dette publique, à la Caisse des Dépôts et Consignations, aux fonds qui sont affectés aux arts, à la caisse militaire, etc.

Tels sont les moyens de contrôle dont dispose la

Chambre pour apprécier la conduite des ministres : questions, interpellations, enquêtes. Quand elle a ouvert un débat sur une question quelconque elle le sanctionne soit en accordant, soit en refusant la confiance.

Pour si paradoxal que cela puisse paraître à première vue, les ministères tiennent à poser la question de confiance. C'est là un fait commun à tous les pays et qui provoque partout les réclamations les plus vives des **minorités** ; pour des questions somme toute de peu d'importance on voit les cabinets jeter dans la balance des débats le poids lourd de la question de confiance : et ainsi des députés qui auraient peut-être voté dans un sens opposé aux vues du ministère votent comme lui pour éviter une crise.

La question de cabinet doit être posée par le président du conseil ou bien si celui-ci est absent par un de ses collaborateurs ayant reçu une mission formelle à ce sujet. Les débuts de l'histoire politique italienne ont vu cependant la question posée par un autre ministre ; le 5 février 1852 Cavour qui détenait trois départements dans le cabinet présidé par d'Azeglio la posait lui-même (1). C'est un errement qui n'eut pas de reproduction. C'est au président du conseil et à lui seul à juger si le sort du cabinet doit dépendre de la suite donnée à une affaire en discussion et il ne saurait être évidemment question de laisser aux députés le soin

1. Mancini et Galiotti, *op. cit.*, p. 451.

d'indiquer si le vote ou le rejet d'une réforme est de nature à entraîner la chute du ministère. Cependant à la séance du 4 août 1868 le député Massari soutint que l'acceptation d'un projet de loi sur la régie des tabacs posait la question de cabinet (1). L'erreur est évidente. Une thèse également contraire aux principes du droit constitutionnel est celle défendue le 18 avril 1866 par le ministre des Travaux publics. « Nous étions jusqu'ici habitués, disait le ministre, à considérer la branche des travaux publics, qui impliquent des intérêts économiques vitaux pour le pays, comme une sorte de terrain neutre dans lequel on ne faisait pas de distinction de parti. » Mais la véritable doctrine était celle exposée par l'interpellateur qui se refusait à admettre la non responsabilité pour des faits d'ordre administratif. Dans ce domaine spécial la Chambre ne pourrait songer, sans diminuer ses droits et ses devoirs de contrôle, à donner carte blanche au ministre. Dans l'ordre administratif comme dans l'ordre politique les fautes sont possibles et devant les fautes d'ordre administratif commises par un ministre, on ne comprendrait pas que la Chambre fût désarmée.

La Chambre a le droit de demander des éclaircissements sur les remaniements partiels du cabinet ; l'histoire parlementaire italienne abonde d'exemples en ce sens. A bon droit, également à notre avis, des interpel-

1. Mancini et Galiotti, *op. cit.*

lations furent développées, touchant la retraite des ministres pour des raisons extra-parlementaires. Les ministres ont refusé de répondre à des interpellations touchant cet objet, ou l'ont fait avec hauteur ; Ricaroli déclarait, le 15 juin 1867 : « le ministère que j'ai eu l'honneur de présider ne s'est pas retiré à la suite d'un vote contraire de la Chambre, le ministère s'est retiré pour des raisons qu'il n'est pas nécessaire de faire connaître à la Chambre. » Que devient avec ça le gouvernement de cabinet ? Il disparaît complètement.

Le rejet d'une proposition de loi peut-il être considéré comme un vote de méfiance ? A première vue, il semble que non, puisqu'aux termes de l'article 63 (1) du statut, le vote sur l'ensemble d'une loi doit avoir toujours lieu au scrutin secret. Et, ainsi que le déclarait M. Crispi, à la séance du 8 mai 1888, il manque au vote secret la caractéristique principale du vote politique, celle qui consiste à indiquer à la couronne la personne pouvant succéder au ministre qui n'a plus la confiance de la Chambre. Cependant, il paraît inadmissible qu'un cabinet puisse conserver le pouvoir, quand une loi par lui présentée — et surtout, s'il y attache une certaine importance — est rejetée par la Chambre. Du reste, en Italie, le vote secret peut avoir tout autant d'influence, quand il s'agit de l'existence des cabinets, que le vote public.

1. Art. 63. Le scrutin secret sera toujours employé pour le vote sur l'ensemble d'une loi.

Outre, en effet, les questions qui dans tous les pays entraînent la mise en jeu de la responsabilité politique du ministère, l'usage en Italie en a établi d'autres. L'élection du président de la Chambre, faite, comme toutes les nominations, au scrutin secret, constitue une question de cabinet ; si le candidat du ministère est battu, celui-ci se retire. Le 22 novembre 1869, le président du conseil annonçait à la Chambre qu'à la suite du vote par lequel elle nommait son président, le Cabinet croyait devoir démissionner. Le 29 mars 1876, le président de la Chambre abandonnait ses fonctions après que le pouvoir fut passé d'un parti à l'autre (1). Dans les mêmes conditions se produisirent les démissions du ministre le 11 mars 1878 et du président de la Chambre les 21 décembre 1878 et 12 juillet 1879. Le 21 février 1902, à la suite de l'échec du candidat gouvernemental à la présidence, M. Zanardelli donna sa *émission* (2).

Le président de la Chambre se trouve dans une certaine subordination vis-à-vis du premier ministre puisqu'il suit ou devrait suivre son sort : M. Zanardelli qui occupait le fauteuil présidentiel se retira encore au moment de la formation du deuxième cabinet Pelloux. Lors de la constitution du cabinet actuel, M. Luzzatti se

1. Mancini et Galiotti, *op. cit.*, p. 449.

2. *Revue politique et parlementaire*, avril 1905.

rendit auprès du président de la Chambre, pour le prier, au nom de tous ses collègues du Cabinet, de conserver son fauteuil présidentiel : « Marcora (président de la Chambre) si mostro assai sensibile a questa prova unanima di deferenze e rispose che non essendo mutata la base parlamentare da quando questa recentemente lo elesse alla quasi unanimità aderive ben volentieri alla preghiera, senza passare ne anche per la formalità di una reelezione (1).

Cette interdépendance des deux principaux personnages du pays n'est pas sans présenter de sérieux inconvénients sous le rapport de l'impartialité qu'on doit attendre du président d'une assemblée législative. De caractère si élevé que puissent être les hommes appelés à ce haut poste, il est à craindre que, même à leur insu, ils ne se laissent par moments aller à une espèce de parti pris envers les membres les plus hostiles au cabinet. Sans doute, le président de la Chambre est nécessairement un homme de parti, appartenant à une assemblée exclusivement politique, dont tous les actes, y compris les nominations, sont des actes politiques ; le président ne peut être absolument indépendant des partis (2). Mais il ne doit prendre aucune part à leurs luttes. Or, comment rester à l'écart, quand on est l'homme, non pas d'un parti qui dure, mais d'un ministère destiné à

1. *Corriere della Sera* du 1^{er} avril 1910.

2. Il est impossible de donner un caractère autre que politique à n'importe quel acte de la Chambre.

passer. Au surplus, des faits récents montrent jusqu'à quel point peut aller un président de Chambre, en présence de députés nettement hostiles au cabinet : M. Chiesa, député républicain, ayant pris violemment à partie le ministre de la Guerre à la séance du 4 mars 1910, le président Marcora lui lança cette apostrophe d'une grossièreté extraordinaire : « Lei e un asino, un asino » (1), vous êtes un âne, un âne (2). A l'occasion de cette algarade qui n'était pas que d'une maladresse extrême, le *Corriere della Sera*, rappelait que le président Biancheri avait eu la réputation d'être le plus débonnaire des présidents ; mais il ne dédaignait pas d'agrémenter ses rappels à l'ordre d'appellations n'ayant rien d'élogieux pour celui qui en était l'objet ; il se contentait de les murmurer entre ses dents, de façon à ce qu'elles fussent entendues seulement dans un rayon restreint. Il est vrai que, plus d'une fois, il lui arrivait de se tromper de ton, et alors c'était un éclat de rire général.

Ce qui peut encore augmenter les inconvénients résultant d'une pareille situation de fait, c'est que le

1. Voir *Corriere della Sera* du 5 mars 1910. — *Le Temps* du 7 mars 1910.

2. M. Chiesa sans aucune aigreur dans une interview publiée le 24 mars par le *Corriere della Sera* donnait l'idée exacte de ce qu'est le président. « Je pense que le président, quel qu'il soit, n'est pas autre chose que la personnification de l'autorité de la Chambre, et que sa compétence s'étend à tout ce que comporte de droits et devoirs cette suprême représentation. La Chambre ne peut jamais oublier qu'une grande partie d'elle-même, de son devoir et de son prestige, est constituée par la personne de son président. »

président nomme la commission permanente de la vérification des pouvoirs, la junte des élections. On voit ce que peut devenir cette formalité essentielle à toutes les assemblées législatives, la vérification des pouvoirs, avec des hommes décidés à ne reculer devant aucun moyen : une entente coupable entre le président de la Chambre et le premier ministre pourrait faire écarter systématiquement du Parlement tout homme à idées gênantes. En 1874, l'opposition qui pensait avoir la majorité attaqua violemment la junte des élections qui vit partir les dissidents. Les accusations étaient-elles fondées ? Il serait difficile de le dire, mais il faut citer un fait tout en faveur de l'impartialité absolue de la junte des élections : c'est l'invalidation prononcée le 12 mai 1848 du président du conseil Balbo.

Ce n'est pas seulement l'élection du président de la Chambre qui a pour le cabinet une signification politique très accentuée. Le *Corriere della Sera* du 12 mai 1910 nous apprend que le ministère recommande telle candidature à la vice-présidence, telle autre à un poste de secrétaire, et telles autres à la commission du budget. Les candidats gouvernementaux ont tous été élus, leur échec eût été considéré comme une invitation non équivoque au départ pour les ministres, mais les candidats de droite remportèrent les autres sièges, — revenant de droit à la minorité, — malgré qu'ils fussent réservés aux gauches par la prédilection ministérielle. Merveilleux

exemple de cette absence d'équilibre politique en Italie : d'un côté un ministère ayant derrière lui la quasi-unanimité de la Chambre, de l'autre à des postes dont le choix est si important pour la vie parlementaire du cabinet, des hommes qui n'ont pas la sympathie gouvernementale.

Voilà donc des cas où la vie politique d'un cabinet est en jeu, vote hostile de la Chambre, explicite par le refus d'une réforme que le gouvernement juge indispensable, implicite quand elle choisit ses bureaux ou les membres de certaines commissions parmi les députés n'ayant pas la confiance du cabinet. Mais les règles du gouvernement parlementaire sont si peu établies en Italie que des démissions de cabinet se sont produites dans des circonstances vraiment extraordinaires. M. Giolitti se retirait en décembre 1909 après un vote hostile des bureaux à un projet de loi. Il s'était déjà retiré en novembre 1893 et en mars 1905 sans que la Chambre eût émis un vote défavorable à sa politique. Crippi, en 1896 et Pelloux, en 1900, avaient fait de même (1).

Quant à M. Sonino, prédécesseur du président du conseil actuel, il donnait sa démission sur une simple impression de couloirs ne laissant ainsi aucune indication utile au chef de l'État pour la constitution d'un nouveau cabinet. Le ministère Sonino avait vécu trois

1. *Revue parlementaire*, avril 1905.

mois sans avoir sollicité un vote de confiance de la Chambre, créant ainsi une situation véritablement inconcevable dans un pays à gouvernement de cabinet. A la séance du 21 mars 1910, M. Barzilai protesta justement contre de pareils procédés qu'il jugeait à bon droit antiparlementaires (1). Enfin l'histoire italienne enregistre des démissions de ministères ayant obtenu des votes de confiance (2).

En matière de budget le contrôle de la Chambre tend à s'étendre de plus en plus. Le budget italien comme le budget belge est composé d'autant de projets de lois qu'il y a de ministères ; c'est là une règle qui peut avoir certains inconvénients au point de vue de la science financière stricte, mais elle a le mérite de rendre très efficace le contrôle de la Chambre : la responsabilité de chacun des ministres est rendue plus effective (3).

Cependant, sur ce point spécial, l'action de la Chambre n'est pas exempte de critique, par suite de l'abus de son droit d'initiative qu'elle exerce trop fortement dans les questions d'impôt : en matière budgétaire il semble que l'initiative doive appartenir seulement au gouvernement ; le pouvoir de tout empêcher qui appartient nécessairement à la Chambre est une garantie suffisante (4).

1. *Le Petit Temps* du 22 mars 1910.

2. Dupriez, *Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, p. 304.

3. Ajoutons que le travail législatif s'en trouve facilité puisqu'il peut être dirigé simultanément à la Chambre et au Sénat.

4. Boucard et Jèze, *La Science des Finances*.

Le budget est voté par chapitre et la tendance est très forte à la spécialisation à outrance de ces chapitres. Si l'excès inverse est blâmable, celui-ci l'est tout autant. Sous prétexte de contrôle plus actif, les Chambres entrent en plein dans le domaine de l'administration, empiètent sur les pouvoirs appartenant normalement à l'exécutif. Toute dépense extraordinaire nouvelle dépassant 30.000 francs ne peut être inscrite en prévision au budget si elle n'a pas été approuvée par une loi spéciale. Grâce à l'institution de la logismographie(1), le Parlement pense exercer un contrôle très étendu sur les finances et par conséquent sur les ordonnateurs du budget.

§ 2 — L'INDÉPENDANCE DES DÉPUTÉS VIS-A-VIS DU GOUVERNEMENT

Neutralité du gouvernement en matière d'élections et de vérification des pouvoirs. — Immunités et incompatibilités parlementaires. — Députés fonctionnaires. — Question de l'indemnité.

Pour assurer un contrôle efficace vis-à-vis du pouvoir exécutif il fallait songer à rendre les membres du Parlement complètement indépendants de ce pouvoir. Car le tout n'est pas de pouvoir, soit par des règles for-

1. Boucard et Jèze, *op. cit.*, t. II, p. 1341 et suiv.

melles inscrites dans les constitutions, soit par la pratique constitutionnelle, mettre en jeu la responsabilité ministérielle. Encore faut-il que les députés ne soient en aucune façon à la merci des ministres.

Une première règle que le gouvernement doit adopter, c'est la neutralité absolue en matière d'élections ; rien n'excuserait une intervention de sa part dans les luttes électorales, toute garantie d'indépendance des députés disparaîtrait. Les cabinets italiens ont pris l'habitude de faire des déclarations de neutralité : cependant, au début de l'histoire politique italienne, le droit à l'intervention du gouvernement fut réclamé par le gouvernement lui-même et dans les termes qui ne permettaient aucune équivoque. Un député pouvait s'écrier à la Chambre : « Jusqu'ici aucun gouvernement n'a eu le courage de déclarer qu'il avait le droit non seulement de proposer ses candidats mais de les défendre et de chercher en quelque sorte à les faire triompher. « Le président du conseil répondit : Ce courage appartient au ministre de l'Intérieur, j'espère que le pays lui en tiendra compte » (1). Des déclarations moins énergiques mais condamnables tout de même ont été faites par Cavour qui proclamait pour le gouvernement le droit de faire connaître non seulement ses idées mais aussi quels sont ses candidats, au pays.

1. Mancini et Galiotti, *op. cit.*

Le gouvernement doit également être neutre en matière de vérification de pouvoir, c'est ce qu'il fait en Italie. M. Sonino, le 17 mars 1910, déclare que le gouvernement s'abstient de prendre part au vote sur la validation d'une élection contestée (1). Néanmoins, il y a eu quelques interventions, notamment le 8 décembre 1880, avec proclamation il est vrai du principe de non-intervention.

Les députés doivent jouir de prérogatives exorbitantes de droit commun. Le statut s'est occupé de l'inviolabilité des députés et des sénateurs. Aux termes de l'article 45 aucun député ne peut être arrêté hors le cas de flagrant délit dans le temps de la session, ni traduit en justice en matière criminelle sans l'autorisation préalable de la Chambre. On a prétendu que le gouvernement avait à différentes reprises prorogé la Chambre pour pouvoir poursuivre certains députés. En tous cas les demandes de poursuite contre les membres de la Chambre sont excessivement nombreuses en Italie. Quant aux sénateurs leurs prérogatives sont plus étendues ; hors le cas de flagrant délit ils ne peuvent être arrêtés si ce n'est en vertu d'un ordre du Sénat qui est seul compétent pour juger les délits imputés à ses membres.

L'inviolabilité de la personne des parlementaires est établie dans l'intérêt de la chose publique. Un

1. Voir le *Corriere della Sera* du 18 mars 1910.

ordre d'arrestation ne pourrait-il pas cacher le désir d'éviter une discussion périlleuse et de jeter le discredit sur une influence qui peut être redoutable ? Il y a quelques années, à la suite d'un ordre d'arrestation délivré contre un député, celui-ci se réfugia à la Chambre où il passa dix jours sans sortir. L'exécutif avait-il le droit de faire exécuter à ses agents une arrestation dans l'intérieur de Montecitorio ? La question était délicate, le président de l'assemblée ayant seul le droit de police ; elle ne fut du reste pas solutionnée.

Des incompatibilités existent entre le mandat de député et certaines fonctions. Ces incompatibilités n'ont d'autre but que de rendre les députés indépendants du gouvernement ; on ne peut être à la fois député et détenir des fonctions publiques, ou plutôt le nombre des fonctionnaires députés ne peut excéder quarante (1). C'est là du reste une solution bâtarde : ou les fonctionnaires sont suspectés d'être dans la main de l'exécutif et alors il faut interdire à tous l'accès de la Chambre ; ou bien ils peuvent être utiles et indépendants et alors on ne comprend pas leur exclusion à partir du quarantième.

Sont également inéligibles aux fonctions de députés

1. Deux lois de 1875 et de 1877 règlent la manière d'opérer quand le nombre de quarante se trouve dépassé : le tirage au sort décide et quand le contingent maximum est atteint toute élection nouvelle est nulle de plein droit.

les directeurs, administrateurs et représentants des sociétés ou entreprises commerciales subventionnées ou garanties par l'État en même temps que les avocats et avoués de ces sociétés. L'exclusion se comprend d'elle-même sans qu'il soit nécessaire d'insister. De même, on voit à quelles considérations a obéi le législateur quand il a décidé que les députés fonctionnaires, sauf les officiers en temps de guerre, ne pourront obtenir d'avancement au choix. Il a poussé la précaution à l'extrême en soumettant à la réélection ceux qui auront obtenu un avancement à l'ancienneté. Nous avons vu que la Cour des comptes a eu à intervenir pour la violation de ces règles.

Afin de limiter encore davantage l'influence du gouvernement, une proposition de loi ainsi conçue fut déposée le 16 mars 1874 : « Dans les discussions qui comportent la question de cabinet, les ministres et les députés fonctionnaires pourront prendre part à la discussion mais non au vote. » La première partie de la proposition semble friser la plaisanterie en donnant aux ministres le droit de prendre part à la discussion dans les questions entraînant la responsabilité ministérielle. Quant à l'interdiction aux députés fonctionnaires de voter, dans ces mêmes circonstances, elle paraît excessive. Autant leur interdire l'accès du Parlement, car enfin la tâche principale du député est de surveiller les ministres et de les juger par son bulletin de vote. Au surplus, la proposition était anticonstitutionnelle.

En France toutes les fois que le ministère n'avait sa politique approuvée qu'à quelques voix de majorité il y avait toujours un membre de l'opposition pour déclarer que le cabinet sortait vainqueur grâce à ses propres voix. Le président du conseil répondait invariablement : « Les ministres sont des députés. » Effectivement ils le sont ; mais il serait à souhaiter qu'ils ne prissent pas part au vote toutes les fois que leur existence est en jeu. La chose n'est possible qu'autant qu'il se forme autour du gouvernement des majorités fortes et durables. C'est dire qu'en Italie on n'est pas prêt de voir adopter cette attitude.

Enfin ces derniers temps, pour assurer encore davantage la pleine indépendance des députés, on a agité la question de savoir s'il ne convenait pas de leur accorder une indemnité. La gratuité du mandat législatif est, d'une façon générale, considérée comme l'indice d'un faible développement des libertés politiques ; elle permet en effet seulement aux personnes fortunées de briguer le siège de représentant, à moins qu'on n'admette la possibilité de députés sans fortune obligés de vaquer à leurs occupations pour vivre, limitant ainsi, dans une très large mesure, le temps qui pourrait être utilement consacré à la chose publique.

L'article 50 du statut décide, il est vrai, que les fonctions de sénateur et de député ne donnent lieu à aucune rétribution. Mais on sait que les règles formulées dans le statut peuvent être abrogées par les lois ordinaires.

Le *Corriere della Sera* du 2 mars 1910 annonçait que la Commission de l'indemnité parlementaire s'était arrêtée au principe du jeton de présence d'une valeur de 40 francs. Cette solution paraît inacceptable ; sa mise en pratique offrirait de trop fortes difficultés. Si on songe d'un autre côté que chaque séance coûterait environ 2.000 francs au Trésor, on s'imagine aisément les attaques nouvelles qu'aura à subir le parlementarisme déjà si décrié. Il est certain qu'après une séance d'importance secondaire, la presse sera presque unanime à constater que l'on jette facilement par les fenêtres l'argent des contribuables et qui sait si des journaux n'en arriveront pas à accuser des députés de demander la tenue de séances nouvelles à seule fin de toucher le montant d'un jeton de présence.

Le droit public italien tout entier est basé sur la gratuité des fonctions d'ordre représentatif. Déjà l'électeur trouve excessifs les avantages du parcours gratuit en chemin de fer et d'un autre côté le Trésor annonce des déficits. Dans ces conditions la mesure apparaît inopportune.

La question est encore à l'étude. Le gouvernement ne semble pas irréductiblement opposé au principe de l'indemnité ; les partis démocrates la réclament depuis longtemps, mais à eux seuls ils seraient impuissants à faire voter la réforme.

Décideront-ils leurs collègues plus modérés à les

suivre? mais ceux-ci pourraient craindre de voir renforcer les partis d'extrême gauche. Il est cependant probable que l'indemnité ne tardera pas à être votée.

§ 3. — LES EMPIÉTEMENTS DE L'EXÉCUTIF

Section première. — *L'état de siège*

Pour si jalousement que soient surveillés les ministres par les Chambres, quelles que soient les précautions prises afin de rendre les membres du Parlement indépendants de l'exécutif en vue précisément d'assurer un contrôle efficace, les empiétements du gouvernement sur les pouvoirs des Chambres sont très nombreux. Ces empiétements, quand ils se produisent, laissent la masse des députés indifférente: seules quelques voix isolées se font entendre pour réclamer l'application de règles plus conformes aux principes du gouvernement parlementaire. Bien plus, les Chambres elles-mêmes consentent de véritables abdications au profit du pouvoir exécutif. La loi du 22 novembre 1888 « autorise le gouvernement du roi à publier le Code pénal du royaume d'Italie annexé à cette loi en introduisant *dans son texte* les modifications qu'il jugera nécessaires pour tenir compte des discussions parlementaires et pour coordonner les dispositions entre elles ou avec celles des autres lois et Codes » (1).

1. Sentupery, *L'Europe politique*.

Ce sont là des dérogations formelles aux règles du droit public; l'histoire de l'Italie en offre encore de plus graves; la séparation de l'exécutif et du législatif, considérée à bon droit comme l'une des plus fortes garanties de liberté a été, par moments, complètement supprimée.

En juillet 1848, dans des circonstances exceptionnelles il est vrai, le Parlement vota une loi qui donnait au gouvernement, pendant la durée de la guerre, tous les droits législatifs et exécutifs, avec faculté, par simple décret royal et sous la responsabilité ministérielle, de faire tous les actes nécessaires à la défense de la patrie et des institutions. Ce droit cessait dès la convocation des Chambres.

On alla plus loin. Les ministres purent émettre la prétention de proclamer l'état de siège toutes les fois que le besoin s'en ferait sentir, quitte à rendre plus tard des comptes au Parlement. C'est là sortir du domaine des libertés politiques. Les délégations expresses elles-mêmes du pouvoir législatif ne sont pas admissibles; les principes les condamnent. Mais tous les intérêts paraissent sauvegardés puisque ce sont les Chambres parlant au nom du pays qui font abandon des garanties de liberté.

Les délégations tacites et faites après coup sont sans excuses. Le gouvernement ne demande pas aux Chambres de lui abandonner temporairement les pouvoirs qui leur reviennent normalement; il les leur confisque.

L'état de siège proclamé, de cette façon, est blâmé par les publicistes italiens qui rappellent volontiers le mot de Cavour: « Non mezzi eccezionali, non stati d'assedio: con gli stati d'assedio, tutti sano governare ». Il est du reste proscrit formellement par le statut (1); l'article 6 défend en effet l'établissement de décrets contraires aux lois, l'article 71 interdit les dérogations à l'organisation judiciaire autrement que par des lois.

Aucune loi spéciale n'a jamais réglé cette situation exceptionnelle de l'état de siège. Le statut ne pouvait en faire mention. Au moment où il fut octroyé, des réserves de cette nature auraient pu paraître constituer un moyen détourné de reprendre les libertés accordées; on s'est toujours, depuis, montré hostile à une réglementation des mesures que l'exécutif peut être appelé à prendre dans des circonstances exceptionnelles.

Le gouvernement doit faire face à la situation avec ses qualités et les moyens ordinaires que la loi met entre ses mains pour empêcher la violation de l'ordre. Il y a là une source féconde de responsabilité ministérielle. Les discussions entre ministère et opposition sont longues. Le premier ayant beaucoup agi a à se justifier longuement. Attaque et défense sont vives, la

1. Art. 6. — Le Roi... fait les décrets et règlements nécessaires pour l'exécution des lois sans en suspendre l'exécution.

Art. 71. — Nul ne peut être distrait de ses juges naturels. En conséquence il ne pourra être créé de tribunaux ou commissions extraordinaires.

lutte met en avant les forces des uns et des autres.

Après des événements de ce genre, ou la situation du cabinet est sérieusement ébranlée, ou bien elle se raffermirait sans limite.

Cependant, du fait de l'absence d'une loi générale réglant la situation, il ne s'ensuit pas que les ministres soient dispensés de demander aux Chambres les pouvoirs nécessaires pour faire face aux difficultés ; le véritable esprit du gouvernement de cabinet condamne la confusion, si longtemps faite en Italie, entre deux concepts très différents : l'État et le gouvernement. Dans des circonstances graves, l'État a le droit et le devoir de se défendre, cela est incontestable ; l'exécutif est généralement armé pour réprimer les premiers désordres et en tous cas les Chambres ne lui marchandent point les mesures qu'il préconise pour sauver l'État. Mais est-il nécessaire que l'exécutif juge lui-même les délinquants ?

Ce qui ajoute à la gravité d'une pareille situation c'est que les Cours de cassation du royaume acceptent de pareilles entorses aux règles les plus essentielles de la liberté politique. Malgré que l'article 71 du statut décide que nul ne peut être enlevé à ses juges naturels, la Cour de cassation de Palerme, appelée à se prononcer sur un jugement rendu par un tribunal militaire contre le député de Felice et plusieurs de ses compagnons, confirma purement et simplement la peine

de la réclusion prononcée contre eux. Cette attitude de la jurisprudence est d'autant moins compréhensible que les ministres n'ont jamais pris soin de faire convertir en loi les décrets qui réglaient la situation d'état de siège.

Rappelons brièvement l'histoire italienne à cet égard (1). En 1849 une insurrection ayant éclaté à Gênes, des mesures rigoureuses furent prises qui supprimaient toutes les libertés. Une interpellation fut déposée, non à la Chambre, mais au Sénat sur les atteintes portées aux franchises constitutionnelles. Le ministre, en répondant, fit part de son respect pour la constitution et ajouta : « S'il existait dans notre législation une loi réglant l'état de siège, cette mesure serait régulièrement prise dans les circonstances visées par cette loi, mais puisqu'il n'y a pas de loi écrite à ce sujet, l'état de siège ne peut être appliqué qu'au nom d'un principe supérieur à toutes les lois positives, qui est celui de la nécessité du salut public. »

C'est en vertu de cette nécessité du salut public que s'est accompli le coup d'État de 1851 en France ; en vertu de cette nécessité également toutes les libertés pourraient être supprimées. La thèse soutenue n'était pas seulement antilibérale ; elle témoignait en même temps ou d'un mépris absolu pour les garanties accordées par la constitution ou d'une méconnaissance

1. Voir pour les détails Mancini et Galiotti, *op. cit.*

totale de l'esprit du droit public. Quand le gouvernement n'est pas suffisamment armé pour faire face aux difficultés, son premier devoir est de réclamer au Parlement les pouvoirs nécessaires.

Une autre proclamation de l'état de siège en Sardaigne amena le ministre à déclarer qu'il n'avait pas besoin de consulter la Chambre tant qu'il ne demandait pas la suppression de l'article 71 du statut. Mais il y a dans le statut un autre article en opposition absolue avec la situation d'état de siège, l'article 6. En 1862 les mesures de rigueur décrétées à Naples et en Sicile provoquent la chute du cabinet.

En 1894 nouvelle proclamation en Sicile. Le gouvernement semble se rendre compte de la gravité de la mesure. Alors que jusque-là le décret proclamant l'état de siège avait été signé du seul ministre de l'Intérieur, il l'est cette fois de tous les membres du cabinet. Il y a là sans doute un léger progrès. Il faut signaler un fait assez remarquable qui se produisit à cette époque et qui constituait comme le démenti le plus flagrant donné à la séparation du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif : le commissaire royal, de sa propre autorité, prorogea les échéances de deux mois. Que les pouvoirs exorbitants, exercés par les délégués de l'exécutif, puissent à la rigueur s'expliquer en matière de police, passe encore, mais qu'ils soient appliqués à des matières exclusivement de droit privé, cela est incom-

préhensible. Nous ne savons si les tribunaux de la péninsule ont eu à se prononcer sur cet objet mais des prorogations d'échéance accordées par une autorité dont le droit est moins que sûr ne sauraient avoir aucune valeur légale. Tout le droit moderne européen tel qu'il est sorti des délibérations des assemblées révolutionnaires se refuse à accepter la validité juridique d'un acte accompli dans de pareilles conditions.

Telle est la pratique de l'état de siège en Italie. La critique en paraît superflue tellement elle saute aux yeux. Déclaré par décret royal l'état de siège ne cesse pas *ipso facto* par la convocation du Parlement. Sans doute la Chambre et le Sénat pourront juger l'œuvre des ministres à l'occasion de leurs actes illégaux, mais les deux branches du pouvoir législatif sont totalement impuissantes, du moins en droit, à lever l'état de siège. En fait elles peuvent y arriver par le refus de la confiance au cabinet.

Section II. — *Les décrets-lois*

Aux termes de l'article 6 du statut, le roi fait les décrets et règlements nécessaires à l'exécution des lois mais sans pouvoir en suspendre ou en différer l'application. Ce droit réglementaire a longtemps servi de prétexte aux empiétements de l'exécutif ; en même temps, les hommes d'État italiens alléguaient la néces-

sité où l'on était d'organiser un État de toutes pièces. Au début de l'histoire politique italienne la Chambre accorda à différentes reprises des bills d'indemnités aux ministres couvrant ainsi les actes illégaux qui avaient pu être commis.

C'est surtout à l'occasion du budget d'engagements de dépenses sans crédits que les Chambres ont eu à accorder ces bills. Cavour en réclama un en 1852 pour payer les dépenses occasionnées par les fortifications de Casale (1). Tout en s'excusant de l'irrégularité commise, il déclara s'y être résolu pour ne pas s'exposer aux dangers d'une discussion publique. Toujours la même objection se présente : que deviennent les règles de droit public qui sont elles aussi des nécessités inéluctables et dont le viol constitue également un danger très grave. Du reste la question d'opportunité est toujours très délicate à résoudre et se complique de ce fait que le ministre est seul juge. Sans doute la responsabilité ministérielle, non seulement la responsabilité politique mais aussi la responsabilité pénale, pourra être mise en jeu, mais un acte n'est pas excusable par cela seul qu'il comporte des sanctions. La chute d'un ministre, sa condamnation même, pourront mettre en garde ses successeurs contre les anciens errements et en empêcher la reproduction à l'avenir. Mais elles ne changeront en

1. Mancini et Galiotti, *op. cit.*

rien les illégalités commises et ne feront nullement rentrer par exemple dans les caisses de l'État de l'argent qui en était sorti à tort.

La Chambre suivit le ministre. Le fait s'étant reproduit en 1857, quoiqu'elle passât condamnation une fois de plus sur l'irrégularité, la Chambre exprima le désir que « non abbia piu a riprodursi una simile deviazione dalle norme costituzionale ».

Cela n'a pas empêché pourtant le décret-loi d'entrer dans les mœurs politiques italiennes. Les ministres sont portés à abuser du décret-loi. Ils recourent volontiers à ce procédé — devenu légal certes mais antiparlementaire par excellence — non seulement quand la situation paraît telle que des mesures s'imposent immédiatement mais aussi quand les circonstances ne sont pas si exceptionnelles qu'elles ne permettent pas la consultation du Parlement. Le second cabinet du général de Pelloux ne connut pour ainsi dire d'autres moyens de gouvernement. Tout dernièrement encore un décret-loi du 18 septembre 1910 (1) apportait des dérogations sérieuses aux règles de la comptabilité publique et de la procédure établies par la loi en matière de travaux publics.

Enfin, dans cet ordre d'idées, il nous reste à signaler l'abus qui a été fait de l'institution du *cadenas* en matière financière. Au moment de proposer une augmentation

1. Voir le *Corriere della Sera* du 18 septembre 1910.

d'impôts au Parlement, l'exécutif commence par décider que les taxes seront perçues sur les nouvelles bases proposées en attendant que la loi vienne les consacrer définitivement. C'est une institution que nous avons adoptée en France en matière de douanes (1). Délégation de pouvoir malheureuse, l'établissement d'un impôt nouveau étant du ressort exclusif du Parlement.

Le dernier « decreto catenacio » est du 24 septembre 1910. Il établit une taxe sur l'alcool applicable dès le lendemain de la publication à la *Gazette officielle du Royaume*. Chose assez grave, la date de la convocation des Chambres n'était même pas prévue au moment où le décret a paru. L'exécutif s'arrogeait le droit de percevoir pendant de longs mois un impôt sur lequel le Parlement ne s'était pas prononcé.

§ 4. — LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE AU SÉNAT

Recrutement du Sénat. — Absence d'activité politique. — Les projets de réforme. — Influence des votes de la haute assemblée sur l'existence des cabinets.

De ce que le statut dit que les ministres sont responsables, sans préciser davantage, on a songé à rendre cette responsabilité effective devant le Sénat. Si la question n'est pas en discussion pour ce qui regarde la Chambre, il n'en est pas de même pour le Sénat. Celui-ci

1. Loi du 13 décembre 1897.

n'a en effet que les apparences d'un corps politique. Les prétentions qu'il émet de s'occuper activement des affaires du pays ne peuvent s'étayer sur ses origines. Les droits qu'il peut avoir à intervenir dans la politique du royaume, il ne peut les tirer que de la haute compétence de ses membres, choisis parmi l'élite du pays.

Les sénateurs sont recrutés parmi 20 catégories de notables, anciens ministres ou députés, ambassadeurs, magistrats, fonctionnaires les plus élevés de l'armée, des finances, de l'administration, etc...

Le Sénat italien semble ainsi être la représentation de tous les intérêts, il ne peut qu'avoir un caractère conservateur. Les sénateurs, occupant les premiers échelons de la hiérarchie sociale, ont tout intérêt au maintien du *statu quo*. Les solutions démocratiques ne sauraient les tenter.

Cavour déjà, le 29 mai 1848, dans son journal le *Risorgimento* définissait excellemment le caractère du Sénat : « Une Chambre choisie par le pouvoir exécutif, entre des catégories établies par la loi, sera très probablement un corps politique très respecté pour ses lumières et son intégrité, mais n'exercera jamais une influence capable de faire contrepoids à l'action de la Chambre populaire. » Le Sénat pourra être une Chambre de revision, une espèce de Conseil d'État élargi mais rien de plus.

Le roi nomme aux fonctions de sénateur. Nous avons déjà vu que ces nominations étaient décidées en conseil

des ministres. Il est inutile d'ajouter qu'elles doivent porter le contreseing ministériel et que la Chambre basse a le droit de demander des renseignements et des explications sur ces nominations.

Le Sénat lui-même a le droit de faire toutes réserves sur les nominations de sénateur, tenant directement de la constitution le droit de juger de la validité des titres des nouveaux membres. Il a à différentes reprises exercé ce droit en refusant d'accepter les nouveaux venus, soit par défaut de titre, soit par défaut de temps de service dans un emploi déterminé, soit par défaut de cens (1)

La haute assemblée a pris dans son règlement intérieur toutes les mesures utiles pour que la nomination de sénateur soit sans aucun effet tant qu'elle n'aura pas reçu la consécration de l'assemblée elle-même. Outre que le Sénat a le droit, aux termes de l'article 103 de son règlement, de renvoyer le décret au ministre qui l'a contresigné, avec un avis défavorable, l'article 104 interdit au président d'admettre le nouveau sénateur au serment avant la validation des titres. Or, ce n'est qu'après avoir prêté le serment prescrit par l'article 49 du statut que le récipiendaire est inscrit sur la liste des sénateurs et qu'il jouit des prérogatives attachées à l'exercice des fonctions sénatoriales.

1. Il renvoie aux ministres les décrets de nomination laissant volontairement dans l'oubli la catégorie à laquelle appartiennent les nouveaux promus.

Il semble donc que le Sénat puisse tenir en échec la volonté royale et cela grâce à un simple article de règlement intérieur, se basant il est vrai sur la constitution mais allant par ailleurs à l'encontre d'une prérogative du souverain inscrite formellement dans le statut. Comme le dit si bien M. Pierre (1), le règlement des assemblées a souvent plus d'influence que la constitution elle-même sur la marche des affaires publiques. Et le savant auteur fait cette constatation : « Dans les pays républicains comme dans les pays monarchistes, on ne considère pas qu'il y ait une atteinte à la liberté parlementaire si certaines dispositions du règlement prennent place dans la loi fondamentale de l'État. »

Le Sénat a dû cependant admettre la nécessité des « fournées » parce que ses membres ont toujours, quels qu'ils soient, un péché originel : celui de n'être pas un pouvoir propre mais une seconde édition d'un autre pouvoir (2). Cependant, en 1892, inspiré par sa commission, il n'hésita pas à refuser de valider la nomination de quatre sénateurs pour protester contre ces « fournées » amenant ainsi à l'état aigu le conflit entre les prérogatives royales et le droit du Sénat de se prononcer sur l'admission des nouveaux venus (3).

Le Sénat ainsi constitué dans une dépendance très

1. *Traité de Droit politique électoral et parlementaire*, p. 492.

2. Palma, *op. cit.*

3. Sentupery, *op. cit.*

étroite de l'exécutif, docile à ses volontés, malgré quelques velléités de résistance, se rend aisément compte que son rôle est bien moins important que celui de la Chambre des députés. Il se montre en général assez respectueux des décisions de l'assemblée populaire, tout en protestant contre l'espèce de *capitis diminutio* qu'on voudrait lui faire subir. C'est ainsi qu'en 1879 il s'était opposé très énergiquement à la suppression de l'impôt sur les moutures. Une nouvelle Chambre ayant montré la même hostilité que sa devancière pour cet impôt le Sénat se soumit et un sénateur, qui avait été défavorable au projet, exprima les sentiments du Sénat en ces termes : « Usando con patriottismo del suo diritto costituzionale il Senato si è adoperato sino ad ora, non senza frutto crediamo, non senza lode, a temperare gli entusiasmi di un giorno ; e terrà sempre ad onore di avere esercitato l'alto suo ufficio di potere moderatore nella difesa di una causa nobilissima come è quella della finanza italiana. Adesso l'ora dei salutari avvertimenti è passata e noi ci inchiniamo davanti alla volontà della nazione che a parlato per la bocca dei suoi legittimi rappresentanti. Nell'orbita costituzionale il Senato può e deve essere un freno non mai un ostacolo all'adempimento della volontà del paese (1). »

Cette situation dépendante est encore accentuée par ce fait que le Sénat n'élit pas son bureau ou du moins ne l'élit pas tout entier. C'est le roi qui nomme le prési-

1. Mancini et Galiotti, *op. cit.*

dent ; la règle est assez logique ; du moment que chaque membre du Sénat est nommé par le roi on comprend que le président de l'assemblée le soit également. Et cette nomination faite par l'exécutif annihile encore plus la force constitutionnelle de la haute assemblée qui est ainsi réduite à une réunion de fonctionnaires hiérarchisés, le pouvoir central leur imposant un chef dans la personne de leur président.

Cette situation spéciale préoccupe vivement les esprits en Italie ; des projets de réforme sont à l'ordre du jour, le dernier était contenu dans la déclaration ministérielle de M. Luzzatti. Dans un long article, la *Tribuna* du 1^{er} avril 1910 recherchait les causes de cette insignifiance d'activité politique du Sénat ; les membres en sont tous âgés, fatigués, ne pouvant se rendre à Rome ; les sénateurs romains font toute la besogne et de la mauvaise besogne parce que traditionalistes à outrance et en opposition avec la majorité du pays. Aussi faudrait-il un certain rajeunissement des cadres qui apporterait plus de vigueur et d'activité. De plus, le Sénat comprend une foule de fonctionnaires ; le premier de leur devoir est l'accomplissement de leurs fonctions, les magistrats préfèrent monter sur leur siège et les professeurs dans leur chaire plutôt que d'aller siéger au Sénat ; les hommes d'étude aiment mieux le silence des cabinets que l'atmosphère agitée des salles de luttes parlementaires. Et d'ailleurs comment attendre de fonctionnaires cette pleine indépendance absolument

indispensable à celui qui a pour mission de légiférer et de juger les ministres ses supérieurs hiérarchiques. Et l'on ne s'étonnera pas de voir le Sénat réduit actuellement à une Chambre d'enregistrement ; l'initiative y est presque nulle et il ne peut plus songer à modifier profondément les lois qui lui viennent de l'autre Chambre issue directement du pays. Aussi a-t-on parlé sérieusement de faire pénétrer dans la constitution du Sénat le principe électif ; tant qu'un député aura derrière lui 2.000, 3.000 ou 4.000 électeurs et qu'un sénateur pourra montrer seulement un simple décret royal, la différence de puissance restera trop forte entre les deux.

En présence de cette situation, l'attitude des socialistes est tout autre. M. Turati dans la *Critique Sociale* (avril 1910) reconnaît que le Sénat n'a jamais été un obstacle insurmontable à l'évolution démocratique des institutions ; en lui donnant une base électorale, sous le prétexte de compétences spéciales ou de spéciaux groupements d'intérêts légitimes, on lui confierait un caractère oligarchique et autocratique sous de fallacieuses apparences démocratiques ; il acquerrait ainsi une vigueur de résistance qu'il n'a pas aujourd'hui et des exigences de domination extrêmement périlleuses. Somme toute, les socialistes ne veulent rien changer à une situation établissant en fait l'existence d'une Chambre unique, la seconde n'ayant qu'un rôle complètement effacé.

Si nous nous sommes assez longuement étendu sur le caractère du Sénat, c'est qu'à différentes reprises il a essayé de prendre, ou on a essayé de lui donner une importance que constitutionnellement il ne saurait avoir. Les ministres cependant n'ont jamais été pressés de se rendre au Sénat, manquant parfois même aux règles de la bienséance. Mais celui-ci fit retentir d'énergiques protestations. Le 31 janvier 1873, le président faisait cette déclaration au moment où le garde des sceaux pénétrait dans la salle des séances : « Je prévient M. le ministre de la Justice que le Sénat a dû attendre son arrivée, je désire que cela ne se renouvelle plus. » Des paroles aussi véhémentes avaient été prononcées en semblable occasion le 15 mars 1865 (1). Ce n'était là qu'une question d'amour-propre, mais il est assez piquant de voir avec quelle hauteur le président du Sénat traitait un ministre. Ces inconvénients ne sont plus à craindre à l'heure actuelle, grâce au dédoublement du personnel ministériel par l'adjonction des sous-secrétaires d'État.

Quelle est l'influence qu'une Chambre si peu active, si peu forte, constituée de la façon spéciale que nous venons de voir, peut avoir sur la vie des ministères. On sait qu'en France on a dénié au Sénat, tenant pourtant ses pouvoirs de l'élection, le droit de renverser les

1. Mancini et Galiotti, *op. cit.*, p. 156.

cabinets ; en 1896, la question fut portée à son état le plus aigu au moment où le cabinet présidé par M. Bourgeois refusa de se retirer devant un vote hostile de la haute assemblée. Si la thèse soutenue avec tant de force par M. Esmein est exacte (1), la question de savoir si, en Italie, le Sénat tient dans ses mains le sort des ministres ne se pose même pas. Du moment qu'une assemblée élective comme l'est notre Sénat français, n'a qu'une influence limitée sur la vie des cabinets, à plus forte raison une assemblée, nommée par le souverain, n'a pas à exiger la démission des ministres. On peut même ajouter que la nomination royale est fictive : c'est le conseil qui nomme les sénateurs et il semble impossible de pouvoir admettre ce paradoxe : une assemblée révoquant le pouvoir dont elle a reçu la vie.

De plus, l'immense majorité des membres de l'assemblée est composée de fonctionnaires ; leur indépendance vis-à-vis de leurs chefs immédiats, les ministres, peut-elle vraiment être complète ? En mai 1910, le Sénat se composait de 284 membres dont 200 étaient des fonctionnaires en activité de service ou en retraite, entre autres 62 professeurs, 44 amiraux ou généraux, 13 préfets, 18 magistrats et 9 diplomates. Comme si cette dépendance des sénateurs vis-à-vis du cabinet

1. *Op. cit.*, p. 634 et suiv.

n'était pas suffisante, les incompatibilités existant entre le mandat des députés et certaines fonctions, n'existent pas pour le Sénat. Un projet de loi ayant pour but de rendre ces incompatibilités applicables au Sénat a été rejeté. Si on ajoute qu'il n'y a pas de limites à la nomination de sénateurs, on se rendra facilement compte qu'une chute ministérielle n'est guère possible au Sénat puisque le cabinet peut, quand il se sent en péril, faire entrer dans l'assemblée un nombre suffisant de créatures pour assurer le succès de sa politique. Les fournées n'ont, du reste, pas été rares en Italie. En une seule fois il a été nommé 33 sénateurs le 23 février 1860, 32 le 8 octobre 1865, 32 le 16 novembre 1876, 31 le 12 juin 1881, et 41 le 7 juin 1886 (1).

Différents incidents non uniformément réglés se sont produits entre le ministère et le Sénat. En mai 1890 le président du conseil Crispi, après que le Sénat eut repoussé un article d'une loi qui avait été présentée et votée au Parlement, adressa à la haute assemblée la lettre suivante dont le ton n'était certes pas conciliant: « Le conseil des ministres, après le vote d'hier ayant pris les attaches de Sa Majesté, a délibéré de demander au Sénat qu'il voulût bien achever la discussion de la loi sur les œuvres de bienfaisance publique. » Avant le vote, M. Crispi avait menacé le Sénat d'en appeler au pays qui aurait souverainement

1. Mancini et Galiotti, *op. cit.*, p. 71.

tranché le différend entre les deux branches du pouvoir législatif. Mais il faisait communiquer officieusement à la presse qu'il n'avait été nullement question au conseil des ministres de proposer la dissolution de la Chambre.

Deux années auparavant, le 8 février 1888, le ministre Coppino donnait sa démission à la suite du rejet d'un projet de loi par le Sénat; mais le projet n'avait passé à la Chambre qu'à une faible majorité (1) ce qui diminue considérablement l'importance de la retraite du ministre. Cavour s'était déjà retiré après une proposition faite à la haute assemblée au sujet d'un projet de loi sur les couvents. Il revint sur sa démission, il ne l'avait du reste donnée que parce qu'il craignait que sa présence ne fût un obstacle à l'entente avec le Saint-Siège.

Plus récemment, M. Luzzatti, alors qu'il était ministre du Trésor, offrit sa démission à la suite du rejet par le Sénat d'un projet de loi, mais il la retira sur les instances de quelques notabilités de la haute assemblée. Il a du reste soutenu que la responsabilité ministérielle pouvait être aussi bien mise en jeu par le Sénat que par la Chambre des députés. Lors de la discussion d'une interpellation déposée sur le bureau du Sénat par M. Arcoleo sur la réforme de la haute assemblée M. Luzzatti fit cette déclaration : « Le Sénat peut approu-

1. Mancini et Galiotti, *op. cit.*, appendice, p. 66.

ver ou rejeter nos propositions et s'il les blâmait, j'assure bien l'interpellateur que nous sentirions toute l'importance du fait, parce que le blâme du Sénat comme celui de la Chambre des députés aurait pour moi et mes collègues l'effet d'une censure devant laquelle nous devrions nous retirer (1). » Il nous paraît superflu d'insister une fois de plus ; la thèse de M. Luzzatti peut être de la plus grande déférence pour le Sénat italien, mais elle ne répond en rien aux nécessités du droit constitutionnel et ne cadre nullement avec les institutions politiques telles qu'elles sont établies en Italie. Les paroles de M. Luzzatti n'étaient peut-être que l'expression du plus vif respect pour un corps comprenant toutes les sommités du pays ; que ce respect soit dû, soit ; mais parce qu'on peut avoir pour ceux qui ont rendu les plus grands services à leur pays, qui en sont comme le joyau, le plus profond respect, il ne s'ensuit nullement qu'ils tiennent entre les mains les destinées d'un ministère.

1. Compte rendu de la séance du Sénat dans le *Corriere della Sera* du 7 mai 1910.

§ 5. — LA RESPONSABILITÉ CIVILE ET PÉNALE DES
MINISTRES

La responsabilité civile. — Arrêt du tribunal civil de Rome du 3 septembre 1910. — La responsabilité pénale. — Affaire Nasi.

La responsabilité politique est celle qui atteint le plus souvent les ministres à cause même des actes qu'ils sont appelés à accomplir ; elle se résout pour eux dans la perte du pouvoir et la sanction est proportionnée à la faute. Mais les ministres dans l'accomplissement de leur mission peuvent léser soit les intérêts pécuniaires de l'État, soit ceux des particuliers, ils peuvent enfin se rendre coupables de délits et de crimes en dehors des infractions de droit commun. Existe-t-il une juridiction qui puisse les juger ?

En matière civile, la responsabilité vis-à-vis de l'État est difficile à sanctionner. Le patrimoine personnel d'un ministre, si important qu'il soit, est impuissant à couvrir les pertes pouvant résulter d'une simple erreur involontaire ; en France quand on a cherché à établir la responsabilité civile d'un ministre envers l'État on s'est heurté à un état de fait qui l'a rendue impossible⁽¹⁾. En Italie à notre connaissance la question ne s'est jamais posée.

1. Affaire Caillaux.

Mais tout dernièrement un tribunal a été appelé à se prononcer sur une action intentée par un particulier à un ministre pour dommages occasionnés dans l'exercice du pouvoir ministériel. La première section du tribunal civil de Rome par un arrêt fortement motivé du 3 septembre 1910 (1) déboute le demandeur importateur de vins frappés de droits particuliers par un décret ministériel de 1904 et qui, par un jugement du tribunal de Gênes, avait obtenu la restitution de droits de douanes perçus en trop.

Le demandeur réclamait des dommages-intérêts à l'administration et au ministre personnellement auteur du décret en question. Le chef de l'État, dit l'arrêt, et le Parlement sont les juges naturels du ministre responsable. Il ne peut y avoir aucune comparaison entre l'acte d'un ministre et celui d'un simple particulier astreint à des règles déterminées de droit ; ce qui fait qu'un acte ministériel peut être approuvé ou blâmé, ce sont l'opportunité politique et les exigences de la chose publique. On ne peut refuser le droit à ceux qui gouvernent d'accomplir même indépendamment des dispositions de la loi ce qu'ils estiment nécessaire à l'intérêt public ; ce sont les deux pouvoirs, Souverain et Parlement qui, appréciant l'acte au seul point de vue politique, sont juges de savoir s'il doit être maintenu ou révoqué. Cet acte ne saurait comporter d'autre sanction

1. Une analyse très complète de ce jugement a paru dans le *Corriere della Sera* du 4 septembre 1910.

qu'un vote de méfiance en désapprouvant la mesure prise et la chute du cabinet ; mais si l'acte est approuvé il est par le fait converti en loi ou en a tous les caractères.

La responsabilité civile personnelle du ministre apparaît donc comme inconciliable avec cette qualité en vertu de laquelle il a pris le décret attaqué. Le jugement ajoute que seuls les actes que le ministre accomplit en tant que ministre fonctionnaire peuvent donner lieu à responsabilité civile, ceux qu'il accomplit comme homme du gouvernement y échappent.

Effectivement, la thèse paraît inattaquable, mais là où l'arrêt n'est pas à l'abri de tout reproche, c'est quand il prétend qu'un décret pris en dehors des limites de la loi a autant de force que cette dernière si le Parlement n'a pas manifesté son mécontentement d'une façon formelle (1). Si cette dernière théorie était vraie, les Chambres n'apparaîtraient plus comme un corps délibérant, proposant les lois, les discutant, mais plutôt comme un corps enregistrant ou refusant les volontés des ministres. A ceux-ci seuls appartiendrait, par le fait, le droit de faire les lois et ces lois auraient leur plein effet toutes les fois que les Parlements ne les auraient pas formellement condamnées. Pour si étendue que soit la confu-

1. En sens contraire, arrêt de notre Tribunal des Conflits du 5 novembre 1880 qui dénie à un acte administratif non seulement le caractère d'une loi, mais aussi celui d'un acte du Gouvernement, malgré qu'il ait été approuvé par les Chambres (Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 106).

sion des pouvoirs en Italie, elle n'en est pas encore heureusement arrivée à ce point-là.

* * *

La responsabilité pénale des ministres est dans le statut; pour crimes et délits accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, les titulaires de l'exécutif peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés. Et c'est le Sénat constitué en Haute-Cour de justice qui est appelé à les juger.

La compétence de la Haute-Cour de justice à juger les ministres est limitée *ratione materiæ*; elle ne s'étend qu'aux délits ministériels; elle est sans limites à l'égard des sénateurs que le Sénat peut juger — contrairement à ce qui se passe quand un ministre est accusé — sans avoir été convoqué à cet effet par le pouvoir exécutif.

Il serait peut-être à souhaiter que le Sénat ayant à juger les ministres, fût constitué en Haute-Cour par le fait même de la communication des poursuites qui lui serait faite par le président de la Chambre. Non pas qu'il y ait à craindre que le chef de l'exécutif se refuse à exécuter les ordres de la Chambre. Si le ministre accusé fait partie de son cabinet, il aura rompu nécessairement toute solidarité avec lui et il ne pourra hésiter à activer l'action légale de la justice, au moins en période normale. Mais dans des moments critiques à cause de l'étendue des décrets-lois, le président du

Conseil, soutenu par la Couronne, pourrait impunément braver le Parlement. Ce sont là, il faut le dire, des éventualités qui n'ont aucune chance de se produire.

L'histoire italienne offre plusieurs exemples de poursuites de ce genre. Occupons-nous seulement des plus récentes, celles intentées en 1907 à l'ancien ministre de l'Instruction publique, Nasi, et qui aboutirent à une condamnation (1). La Chambre avait d'abord demandé des poursuites devant la juridiction criminelle de droit commun; la Cour de cassation avait admis la légalité de ces poursuites, mais elle revint ensuite sur sa première manière de voir par un arrêt accompagné de curieux considérants : « Si la Chambre des députés venait à décider de ne plus mettre Nasi en accusation, cela reviendrait à dire que dans le sens politique remarquable qui la caractérise, elle considérerait un jugement et une condamnation possibles, même conformes à l'équité, comme étant de nature à causer à la société un tort plus grand que le tort résultant de laisser impunis les délits en question (2). »

La Chambre, plus soucieuse que la Cour de cassation des intérêts de la justice, renvoya Nasi devant la Haute-Cour, qualifiant ainsi de délits ministériels ce

1. Voyez Bissolati, *Revue politique et parlementaire*, juillet 1908.

2. Cette façon d'envisager l'opportunité des poursuites est véritablement scandaleuse, surtout émanant de la plus haute juridiction d'un pays. Quel que soit le scandale qui puisse résulter d'un procès légalement et légitimement engagé, il ne peut jamais dépasser celui qui résulterait de l'impunité accordée à un coupable.

qu'elle avait qualifié auparavant de délits de droit commun ; évidemment la Chambre a le droit de qualifier les crimes qu'elle veut poursuivre puisque la loi n'indique aucun critère permettant de reconnaître le crime ministériel. Quant au tribunal saisi avant toute question de fond, il a à examiner la question de compétence.

Les incidents ne manquèrent pas ; le premier soulevé visait l'arrestation ordonnée par le président de la Haute-Cour de justice alors que la Cour de cassation avait annulé toute la procédure, ce qui remettait Nasi dans sa situation de député pouvant invoquer le bénéfice d'immunité attaché à la fonction de membre du Parlement. Par une confusion inexplicable de pouvoirs la Chambre fut appelée à se prononcer sur la question de savoir si l'arrestation avait été légale ; elle la jugea telle (1). Elle se fâcha même quand elle apprit que Nasi s'était pourvu en Cassation contre le jugement de condamnation rendu par la Haute-Cour ; quelque temps avant le jour fixé par la Cour de cassation pour rendre sa sentence, elle mit à son ordre du jour la déchéance de l'ancien ministre. Le rapporteur fit entendre un langage très énergique inspiré du reste des plus pures conceptions de droit

1. On pourrait peut-être soutenir que si la Chambre a été consultée c'est que la Haute-Cour avait admis les conclusions de l'avocat de Nasi et la consultation n'apparaîtrait dans ces cas que comme une sorte de demande d'autorisation, mais les faits sont en contradiction avec cette manière de voir purement théorique.

public. « En attribuant à la Chambre le droit de mettre les ministres en accusation et de les traduire devant la Haute-Cour et en confiant au Sénat constitué en Haute-Cour le droit de jugement, la constitution a confié au Parlement une fonction à part sur laquelle n'a d'action aucune magistrature du royaume, fonction d'un caractère judiciaire et politique qui puise sa raison d'être dans la nature particulière des accusations portées contre un ministre et n'admet d'autre contrôle que celui de l'opinion publique. Il n'y a aucun juge et il ne peut y en avoir aucun qui ait le droit de contrôler la façon dont la Chambre a exercé son droit d'accusation ; il n'y a et il ne peut y avoir aucun juge qui soit en droit de contrôler la façon dont a jugé le Sénat constitué en Haute-Cour de justice. »

Tous ces incidents montrent surabondamment combien sont délicates les mises en accusation des ministres ; elles soulèvent trop de passion et entraînent presque toujours la discussion des principes les mieux établis touchant la séparation des pouvoirs.

Dans l'affaire Nasi les complications étaient encore accrues par la popularité que l'ancien ministre avait conservée chez ses électeurs et dans une partie appréciable du pays. Jusqu'à ce jour les pétitions demandant sa grâce n'ont cessé d'affluer à la Chambre et au Quirinal, elles n'ont jusqu'ici été couronnées d'aucun succès. Le président du Conseil a déclaré dans une interview du

22 juin 1910 (1) que c'était là une question de droit constitutionnel très difficile à résoudre. Il concluait en forme dubitative : « Possono, le prerogative sovrane estendersi su un giudicato delle alta corte, potere politico ? »

1. *Corriere della Sera* du 23 juin 1910.

CONCLUSION

L'étude du statut de 1848, les conditions spéciales de la vie politique de l'Italie et enfin les pratiques parlementaires qui y sont en usage nous ont appris que le gouvernement de cabinet ne fonctionne pas dans la Péninsule avec toute la régularité désirable.

Point de partis organisés ; une regrettable confusion de pouvoirs qui trop souvent fait légiférer ceux qui devraient gouverner et par moment gouverner ceux qui devraient légiférer, voilà ce que montre l'histoire politique italienne. Un autre dissolvant, général il est vrai à tous les pays, intervient d'une façon toute particulière en Italie : c'est la toute-puissance de la bureaucratie, dont le personnel est seul stable au milieu du personnel mouvant de ministres et de députés. Les bureaux sont seuls capables d'une ligne de conduite et d'un plan bien arrêtés à l'avance ; les volontés des ministres et du Parlement ne font que les effleurer sans les atteindre.

Il ne faut pas oublier que politiquement l'Italie est un pays qui date à peine d'un demi-siècle. Le senti-

ment de l'unité n'a pas encore pénétré complètement les masses, il subsiste encore une certaine appréhension, non pas de clocher à clocher, mais de province à province.

L'instruction n'a pas atteint dans le pays un large développement. Par suite, les luttes électorales y sont ce qu'elles peuvent être chez un peuple encore inhabile à manier cet instrument délicat qu'est le bulletin de vote. La représentation à la Chambre se ressent nécessairement d'un pareil état de choses.

Mais l'Italie est, sous tous les rapports, en progrès constants et appréciables. Déjà une loi développant l'instruction primaire a été adoptée ; il y a tout lieu de croire qu'elle amènera de bons résultats au point de vue électoral. Les prochaines générations d'électeurs auront sans doute une plus saine conscience de leurs droits et de leurs devoirs. L'éducation politique du peuple ira sans cesse en se développant. Des députés pourront être élus, plus soucieux du bien général du pays que des intérêts de quelques grands électeurs. De grands partis d'opinion pourront se former et des cabinets pourront vivre en s'appuyant sur l'un d'eux, en défendant un programme précis et sans avoir, comme cela a été malheureusement le cas jusqu'ici, à essayer de grossir le camp ministériel par des faveurs et des intrigues.

Non pas que la venue de l'âge d'or de la politique

soit imminente en Italie. Il ne s'agit pas de prétendre à un idéal qui suppose trop de perfections chez les hommes. On peut tout de même raisonnablement espérer que les mœurs politiques du pays s'amélioreront d'une façon sensible. Elles en ont sérieusement besoin.

Vu : le Président de la thèse,

CHAVEGRIN

Vu : le Doyen,

CAUWÈS

Vu, et permis d'imprimer,

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD

BIBLIOGRAPHIE

- ATRI (D'). — *Giulitti et les libertés en Italie.*
- BALBO. — *Della Monarchia rappresentativa in Italia.*
- BOMPARD. — *Le Veto du Président de la République et la sanction royale.*
- BOUCARD et JÈZE. — *La Science des Finances.*
- BRAGAGLIO. — *Il Sindacato parlamentare.*
- BRUNIALTI. — *Bibliothèque des Sciences politiques.*
- CASANOVA. — *Del Diritto costituzionale.*
- CAMAZZA. — *Il Diritto costituzionale italiano.*
- DARESTE. — *Constitutions.*
- DEMOMBYNES. — *Les Constitutions européennes.*
- DUPRIEZ. — *Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique.*
- ESMEIN. — *Éléments de Droit constitutionnel français et comparé.*
- GARELLI. — *Lezioni di Diritto costituzionale.*
- LAMPERTICO. — *Lo Statuto ed il Senato.*
- LAVISSE et RAMBAUD. — *Histoire générale.*
- MANCINI et GALIOTTI. — *Norme ed usi del Parlamento italiano.*
- MATTER. — *La Dissolution des assemblées parlementaires.*
- MICELLI. — *Il Diritto d'interpellanza.*
- MOREAU et DELPECH. — *Les Règlements des assemblées législatives.*
- MORIA. — *Lezioni di Diritto Costituzionale.*

NOCITO. — *Del Senato costituito in alta Corte di Ginstizia.*

PAGLIANO. — *La Giunta, trattati e tariffe.*

PALMA. — *Corso di Diritto costituzionale.*

PIERANTONI. — *Trattato di Diritto costituzionale.*

PIERRE. — *Traité de Droit électoral politique et parlementaire.*

RACIOPPI-BRUNELLI. — *Commento allo Statuto del Regno.*

Revue de droit public.

Revue politique et parlementaire.

SEIGNOBOS. — *Histoire politique de l'Europe contemporaine.*

SENTUPERY. — *L'Europe politique.*

NOTA. — Les journaux consultés sont indiqués au cours de l'ouvrage.

ERRATA

- Feuille 1, page 14, ligne 2, *lire* : leurs *au lieu de* : leur.
- 2, — 30, — 2, *lire* : entrée de, *au lieu de* :
entrée de.
- 2, — 33, — 10, *lire* : État, *au lieu de* : état.
- 2, — 34, — 1, *lire* : État, *au lieu de* : état.
- 2, — 35, — 10, *supprimer le mot* : ayant.
- 3, — 38, — 10, *lire* : suivent, *au lieu de* :
suivant.
- 3, — 40, — 5, *lire* : Grâces et Justice, *au lieu*
de : grâce et justice.
- 3, — 40, — 14, *lire* : première, *au lieu de* :
premier.
- 3, — 41, note, *lire* : quotité, *au lieu de* : qualité.
- 3, — 42, — *lire* : Mancini. Norme, usi, *au lieu*
de : Manun Nonne, uni.
- 3, — 47, — *lire* : Il governo, *au lieu de* : go-
vern.
- 3, — 46, — *lire* : Subordination des Minis-
tres, juridique vis-à-vis du sou-
verain, politique vis-à-vis de la
Chambre.
- 3, — 48, ligne 4, *lire* : général a, *au lieu de* :
générala.
- 4, — 55, note, *lire* : Histoire générale, *au lieu*
de : de l'Europe.
- 4, — 56, ligne 20, *lire* : lera, *au lieu de* : era.
- 4, — 59, — 1, *lire* : il, *au lieu de* : l.
- 4, — 62, — 22, *lire* : indication, *au lieu de* :
ndication.
- 7, — 109, — 3, *lire* : l'exécutif, *au lieu de* :
lexécutif.
- 7, — 114, avant dernière ligne, *lire* : même, *au*
lieu de : mêm.
- 7, — 115, ligne 3, *lire* : indemnité, *au lieu de* :
indemnités.
- 8, — 121, — 6, *lire* : deminutio, *au lieu de* :
diminutio.
- 9, — 134, — 18, *lire* : rendu, *au lieu de* : endu.
- 9, — 134, — 19, *lire* : fixé, *au lieu de* : ixé.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
PRÉLIMINAIRES.....	5
PREMIÈRE PARTIE	
LES PARTIS EN ITALIE	
DEUXIÈME PARTIE	
LE POUVOIR EXÉCUTIF	
1° Le souverain.....	37
2° Les ministres.....	46
TROISIÈME PARTIE	
LES RAPPORTS DES POUVOIRS PUBLICS ENTRE EUX	
1° Les rapports du souverain et du Parlement.....	71
2° La responsabilité ministérielle.....	77
a) La responsabilité politique.....	77
b) L'indépendance des députés vis-à-vis du Gouvernement	101
c) Les empiétements de l'exécutif.....	108
1° L'état de siège.....	108
2° Le décret-loi.....	114
d) La responsabilité ministérielle au Sénat.....	117
e) La responsabilité civile et pénale.....	129
CONCLUSION.....	137
BIBLIOGRAPHIE.....	141

